

Planificación urbana y economía en las ciudades centroamericanas

I. Introducción

A lo largo de la historia de la planificación urbana en las ciudades de nuestros países la dimensión económica ha ocupado distintas posiciones. Prácticamente ausente en el trazado de las ciudades coloniales fundadas por los españoles, donde la función simbólica tiene un papel predominante, a pesar de que la cuestión de la ubicación de estas ciudades en el territorio se hizo también y en algunos casos esencialmente pensando en sus funciones económicas, fue hasta bien entrado el siglo XX, específicamente a partir de mediados del mismo, que el tardío proceso de industrialización de los países del istmo y la modernización del Estado que lo acompaña, exigen la formulación de planes de desarrollo para las principales ciudades que incorporan los aspectos económicos del crecimiento urbano como uno de sus componentes principales.

Es así que se puede observar, en los primeros planes de desarrollo urbano elaborados por expertos extranjeros para ciudades como San Salvador o San José, las primeras proposiciones, aún incipientes, sobre los problemas y las funciones económicas de estas ciudades. Tendrá que esperarse hasta la década siguiente, con el auge de la urbanización que experimentan nuestros países al calor de la implementación del modelo de crecimiento basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la creación del Mercado Común Centroamericano, para encontrar planes de mayor complejidad que contenían propuestas económicas de mayor profundidad.

Por razones que no podemos explicar en este artículo en detalle, pero que se pueden sintetizar en el hecho de que fueron formulados en el momento en que este modelo de crecimiento económico, donde el rol del Estado como agente inventor era crucial, mostraba sus límites, estos planes no fueron puestos en práctica, y los supuestos analíticos y la factibilidad de sus propuestas económicas no pudieron ser sujeto de comprobación.

El Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador elaborado en 1969, conocido como METROPLAN 80 (CONAPLAN, 1969), que constituye el ejemplo más elaborado de estos planes, permite observar como las funciones económicas de este ámbito territorial se conciben en relación al espacio económico centroamericano, en una visión premonitoria que anticipaba lo que ocurría al final del siglo. Su análisis señalaba, entre otras cosas, que el Area Metropolitana de San Salvador tenía la mayor dotación de infraestructura y servicios urbanos entre las capitales centroamericanas, que al finalizar los años 60 su producción industrial era de 132 millones de pesos centroamericanos contra 67 millones del departamento de Guatemala (la ciudad más poblada de Centroamérica), y que al medirse el potencial del mercado y del empleo (en base a la unidad tiempo/distancia), el 27% de la población del país se encontraba en el radio de influencia de San Salvador, contra el 25% de Guatemala y 12% de Tegucigalpa. A partir de un análisis económico como este las propuestas de infraestructura física tenían también una orientación que desbordaba el ámbito territorial de la ciudad y su región.

La crisis económica de mediados de los años 70, y especialmente la crítica situación política vivida durante la década de los años 80, a lo que suman las políticas de ajuste estructural de las economías y el inicio de un nuevo ciclo de reforma del Estado donde la privatización es la característica emblemática, harán desaparecer prácticamente todo intento de planificación y estancarse las capacidades adquiridas en esta área.

Paradójicamente, la misma reestructuración económica y política de carácter liberal y desregulador, y la necesidad de modernización acelerada para poder insertarse en el actual proceso de globalización, han revivido los intentos de planificar el desarrollo de las principales ciudades centroamericanas, habiéndose elaborado durante los años recientes dos planes de desarrollo urbano de carácter metropolitano para las ciudades de San Salvador (PLAMADUR-AMSSA, 1997) y Panamá-Colón (Plan de Desarrollo Urbano de las Areas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, 1997); un plan parcial para la ciudad de Guatemala, conocido como GUATEMALA 2010 (Castillo, 1997), y varios planes de desarrollo para ciudades secundarias, entre los que se destaca el de la ciudad de San Pedro Sula en el norte de Honduras.

La formulación de estos planes de desarrollo, la cual ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en la mayoría de ellos, constituye una excelente oportunidad para analizar cual es la concepción de los procesos económicos y la limitación subyacente en los mismos. Hacer una revisión crítica de estos supuestos y propuestas en los casos de San Salvador y Panamá-Colón para discutir el papel de la planificación urbana en el desarrollo económico de nuestros países es el objetivo de este artículo.

Este papel debe, evidentemente, verse a la luz de las tendencias económicas mundiales y regionales actuales, por un lado, y los cambios en la estructura y funciones internas de la economía de las ciudades, por otro (UNCHS, 1996). Respecto a las últimas, aunque compartimos la observación de que las investigaciones sobre economía urbana en Centroamérica y el Caribe han privilegiado el análisis de las condiciones económicas de la reproducción de los sectores sociales de menores ingresos y se han ocupado secundariamente del estudio de los procesos productivos urbanos formales y su base infraestructural (Polése, 1998), consideramos que no debe priorizarse solamente el análisis de los últimos, sino que el énfasis debe colocarse también la articulación de las dos dimensiones. Los efectos de las transformaciones recientes en los procesos productivos, por ejemplo los nuevos patrones de localización industrial, son tan importantes para la cuestión de la productividad urbana como las negativas consecuencias económicas, no sólo sociales, de las nuevas formas que asume la segregación socioespacial en nuestras ciudades (Sabatini, 1997).

Así, una investigación realizada en Sao Paulo constituyó una nueva lectura de la ciudad apoyándose en el análisis de los procesos reales que configuran la ciudad: los instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo, los instrumentos tributarios, el potencial constructivo y su relación con la infraestructura, el derecho urbano vigente, la organización del espacio intra e interurbano, la dinámica de la economía 80, etc., a los que se sumó al análisis de la organización social de la ciudad que se había estudiado en profundidad en los años anteriores, mostró las nuevas características de la segregación urbana (Rolnik et al, 1989), y sus vinculaciones con los cambios en la economía de la ciudad. Este trabajo generó nuevas ideas que se plasmaron en el Plan Director de Sao Paulo, durante la gestión del Partido de los Trabajadores entre 1988 y 1992.

Por otra parte, la fuerza del proceso de globalización actual comienza a incidir en la comprensión del papel económico de las ciudades en nuestros países, el cual ha sido reconocido en otros desde hace mucho tiempo (Jacobs, 1975; Bairoch, 1985). Los importantes trabajos sobre las llamadas ciudades globales han señalado cuatro procesos principales que inciden en su formación: la dispersión geográfica del sector industrial; el crecimiento del sector financiero; las transformaciones de las relaciones entre las ciudades; y el nuevo realineamiento de las clases sociales urbanas (Sassen, 1991).

Evitando cualquier extrapolación mecánica de las tendencias detectadas en ciudades como Nueva York o Londres, es evidente que en las ciudades centroamericanas se puede observar la implantación de la mayoría de establecimientos de maquila fuera de sus áreas urbanas más consolidadas aunque cercanas a ellas, el crecimiento del sector financiero y los cambios en las redes urbanas nacionales. Evidentemente siguen siendo ciudades caracterizadas por la información de

la economía, la pobreza, la precariedad de su infraestructura y el carácter obsoleto de la gestión urbana.

En un estudio hecho sobre cinco ciudades de Centroamérica y el Caribe (portes y Lungo, 1992a y 1992b), se encontró que la evolución de la primacía urbana no sigue una tendencia uniforme, que va acompañada de procesos contradictorios a nivel de las redes urbanas, de un crecimiento del sector informal de las economías, las zonas francas y la maquila, y del surgimiento de nuevas formas de segregación socio-espacial. No obstante, hay que recordar que los procesos de urbanización, por su larga temporalidad y la complejidad de sus procesos internos, están cruzados por condicionalidades extra-económicas, por lo que la globalización de la economía no se traduce directamente en una globalización de los procesos de urbanización (Lungo, 1993).

A partir de esta investigación se han planteado las hipótesis siguientes: primera, que el cambio hacia un modelo productivo orientado hacia las exportaciones puede conducir a un crecimiento de las ciudades secundarias; segunda, que el incremento de la pobreza y la desigualdad producido por los programas de ajuste estructural han dado lugar a la reducción de la polarización espacial; y tercera, que el sector informal de la economía sólo parcialmente cumple una función anticíclica (portes et al, 1997).

Aunque discutibles, estas hipótesis sugieren que las condiciones en que se desenvuelven las economías urbanas se están transformando drásticamente, y que los efectos económicos de procesos urbanos fundamentales cada vez más complejos como el funcionario de los mercados de tierra (Smolka, 1997; Lungo, 1997), exigen ser estudiados en profundidad.

La fuerza de la globalización económica obliga también a examinar el impacto tanto a nivel de las redes urbanas nacionales (Hiernaux, 1993, Cuervo, 1992). Hay que analizar, por ejemplo, como las distintas formas de terciarización de las economías y el desarrollo de la información desarticulan las tradicionales estructuras de localización productiva en los distintos países (Hall, 1996), modificando los requerimientos y el carácter de la infraestructura y los servicios urbanos (Rakesh, 1995; Cuervo et al, 1988).

II. Porque la planificación urbana tradicional no logra captar la dinámica de la economía de las ciudades

Al revisar los planes de desarrollo urbano de mayor profundidad elaborados recientemente en Centroamérica, el PLAMADUR para el Area Metropolitana de San Salvador Ampliada, y el Plan de Desarrollo Urbano para las Areas metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, para las ciudades de Panamá y Colón, es visible rápidamente que, metodológicamente, sigue prevaleciendo la búsqueda de la ciudad "ideal", la cual se lograría construir a través de patrones "adecua-

dos” y aceptables” de organización del espacio físico, a través de una serie de acciones públicas y una legislación concordante sobre el uso del suelo (Rolnik, 1992 y 1997).

Esta planificación, en la dimensión económica que nos ocupa, se basa en diagnósticos que aunque analizan las tendencias generales de la economía que inciden en las funciones urbanas, lo logran plenamente captar todos los procesos económicos que estructuran internamente las ciudades, debido al grado de generalidad en que se ubican. Por ejemplo en términos poblacionales o de empleo urbano estos diagnósticos económicos son elaborados a partir de proyecciones abstractas de datos generales (no necesariamente urbanos), por lo que los planes terminan elaborando propuestas de desarrollo urbano a partir de escenarios que rápidamente muestran ser poco factibles.

Es importante señalar, no obstante, que los planes de desarrollo urbano revisados presentan, en otras dimensiones no económicas, enfoques muy flexibles y modernos, y a lo más realistas que se llega en el aspecto económico, en el caso del PLAMADUR para San Salvador, es la propuesta de una cadena de proyectos a través de los cuales el plan diseñado podría llevarse a la práctica. Examinemos con mayor detalle las bases de los análisis económicos en que se apoyan los planes de desarrollo urbano elaborados en El Salvador y Panamá.

EL PLAMADUR hace una evaluación sobre la evolución socio-económica del Area Metropolitana de San Salvador partiendo de datos nacionales sobre oferta y demanda globales y el empleo de carácter muy general. A partir de éstos se proyecta cual sería la evolución económica nacional a medio plazo (2005) y largo plazo (2020), la que se sustenta en hipótesis como las siguientes:

- a) una inversión interna bruta como proporción del PIB de 22% en 1997 a 40% en el año 2020;
- b) exportación de bienes y servicios como proporción del PIB de 27% en 1997 a 50% en el 2020;
- c) consumo público y privado como proporción del PIB de 100% en 1997 a 56% en el 2020;
- d) reducción de la relación entre la importación de bienes de capital y la formación de capital fijo.

Lo anterior implica una visión positiva, a la que se contraponen una segunda visión que se caracterizaría por un crecimiento muy lento de la economía nacional.

Respecto al Area Metropolitana, se constata el nivel de concentración económica que representa en relación al país y la estructura del empleo. Lo anterior se complementa con dos hipótesis sobre la evolución demográfica para el año 2025, una denominada tendencial y otra moderada, y dos hipótesis sobre la fuerza

laboral, una denominada tendencial y otra programada, a partir de las cuales se estiman el número de ocupados y la estructura del empleo.

Obviamente el análisis sobre la economía elaborado en el marco del PLAMADUR ejemplifica el tipo de estudios que estamos criticando en este artículo por las razones antes expuestas.

Pero la consecuencia más grave de este tipo de análisis es que, basándose en sus cálculos, se proyectan las demandas de vivienda, equipamientos, infraestructura y espacios productivos en un ejercicio poco apegado a la dinámica socio-económica real de la unidad territorial de planificación en cuestión.

PLAMADUR propone, por otra parte, un Plan de Inversiones Estratégicas que contiene una cartera de proyectos, formulados a partir de las inversiones en marcha y el perfil de la ciudad que prefigura el Plan. Por un lado esta cartera se acerca relativamente, al menos respecto a lo que se está ocurriendo a proyectado a corto plazo, a la realidad urbana, pero por otro se apoya en las proyecciones derivadas del análisis criticado. Esta mezcla de procesos reales y proyecciones económico-demográficas, sin una base válida de sustentación, impide establecer una priorización para la cartera de proyectos establecidas. Por la razón anterior, es que no aparece la vinculación de los proyectos propuestos con la función económica a nivel nacional e internacional que el actual proceso de globalización demanda, y se quedan al nivel interno del Area Metropolitana, y lo que es más grave, al nivel estricto de proyectos de infraestructura física, vivienda y equipamientos.

El Plan de Desarrollo de la Areas Metropolitanas de Panamá y Colón, a partir de un documento que analiza las tendencias de crecimiento, reconoce la particularidad de la economía panameña con relación a las otras de la región centroamericana y caribeña, por su rol financiero y de transporte debido a la existencia del Canal de Panamá, el agotamiento de este modelo por los cambios en la economía mundial.

La situación del transporte, donde prevalece un sistema multimodal poco desarrollado, el impacto de los proyectos en curso (autopista y nuevos aeropuertos), la ampliación del canal mismo; la reconversión de la banca de un centro bancario tradicional a un centro financiero que privilegia las inversiones; la ampliación y el carácter de la oferta turística que se orientará hacia niveles más altos de la demanda; la modernización tecnológica de la importante Zona libre de Comercio de Colón (la segunda en importancia después de Hong Kong); la posibilidad que presentan estos cambios y la ubicación de zonas procesadoras de exportación en las Areas Revertidas (pertenecientes a la antigua Zona del Canal); son consideradas en el diagnóstico económico del Plan.

Sin embargo, y sin un análisis en profundidad de la dinámica económica interna de las ciudades de Panamá y Colón, se proyecta el impacto de estas

tendencias en la estructura de empleo e ingreso, a nivel de corregimientos (unidades político-administrativas), llegando a afirmarse que, en algunos de ellos, los niveles de ingreso se situarán a nivel de los países del sudeste asiático.

Se proyecta además, territorialmente, la ubicación espacial de los nuevos empleos describiendo su impacto en una serie de denominados nodos (sectores de las áreas metropolitanas sujeto de intervención del Plan), apoyándose en proyectos en curso, público y privados.

El Plan parte del supuesto que los niveles educativos se modificarán de acuerdo a lo anterior. Esto es importante de señalar porque conduce a una detallada proyección de la distribución de establecimientos educativos de distinto tipo. Lo mismo ocurre con las áreas residenciales propuestas, donde el análisis de la accesibilidad a la vivienda, tomando como base el crecimiento económico y el incremento de los ingresos proyectado en el Plan, las políticas gubernamentales para estimular a la banca en el otorgamiento de intereses preferenciales, una mayor flexibilidad de las hipotecas, y una respuesta favorable del sector privado, se cuantifica una disminución sensible del sector informal.

Este tipo de análisis económico basado en la extrapolación de datos generales y no en el conocimiento de la dinámica real de la economía urbana, ha demostrado ampliamente su poca utilidad en América Latina, aunque lamentablemente se siguen realizando y constituyen la base de planes de desarrollo que no pueden llevarse a la práctica por no partir de bases reales.

Es notable la ausencia, por ejemplo, del estudio del funcionamiento actual de los mercados de tierra urbana, elemento fundamental para conocer la dinámica real de la localización de las actividades productivas y la reproducción de la sociedad, y sin cuyo conocimiento cualquier plan esta condenado al fracaso. Tampoco se presenta un análisis del grado y las formas que asume la economía informal y sus articulaciones con el sector formal de la economía urbana.

Este Plan es otro claro ejemplo de un camino analítico muy poco útil, que partiendo de las tendencias generales de la economía (aunque se enfatice a nivel de la zona del país en que se ubican las ciudades de Panamá y Colón, y el canal transoceánico), sin estudiar los procesos económicos internos y sus características, extrapola tendencias, especialmente de poblamiento y empleo, a partir de los cuales se establecen las necesidades de servicios, equipamiento y vivienda, en un ejercicio imaginario basado en la "ciudad o el desarrollo urbano que deberían ser".

Por esta razón, el Plan de Inversiones, planteado como el instrumento para la implementación del Plan, consiste en un programa de inversiones públicas y privadas para infraestructura y servicios, de tres fases correspondientes a los períodos 1995/2000, 2001/2005 y 2006/2020, anticipando que entre los años 2000 y 2005 el Plan metropolitano ya será plenamente funcional y que todas las

decisiones claves en relación al desarrollo de estas áreas metropolitanas de adopten según los lineamientos trazados, también es característico de un modelo de planificación urbana voluntarista e irreal.

Ambos planes, el de San Salvador y el de Panamá-Colón, muestran los diferentes enfoques en los estudios económicos aplicados a la planificación urbana. En los años 50s y 60s, el énfasis en la planificación física hace casi innecesarios los análisis económicos. El giro en los años 70s, cuando se pasa a pensar la planificación urbana en términos de los componentes socio-económicos también, estos análisis se vuelven indispensables y comienzan a realizarse con cierta profundidad; por esta razón es que la fundamentación económica del METRO-PLAN 80 elaborado para el caso de la región metropolitana de San Salvador es de gran calidad. En el momento actual, donde se combinan propuestas territoriales donde el componente ambiental es clave, con políticas económicas orientadas por la desregulación y la privatización, los estudios económicos tienen que ser de nuevo tipo, siendo poco útiles los ensayos proyectivos a partir de las tendencias actuales como los que hemos descrito en los casos de San Salvador y Panamá-Colón.

Se impone, entonces, la necesidad de hacer una nueva lectura de la estructura y la dinámica económica de nuestras ciudades y articula a los procesos políticos, sociales y culturales para que puedan ser una fundamentación de las transformaciones urbanas en curso y las modificaciones que se pretendan impulsar a través del diseño y ejecución de planes de desarrollo urbano.

III. Tendencias actuales de la economía en las ciudades centroamericanas

Resultado de los procesos de reestructuración económica, reforma del Estado y democratización política, la economía de las ciudades centroamericanas ha experimentado, durante los años 90, importantes transformaciones en su estructura y dinámica. Se pueden observar, en las principales ciudades del istmo, tendencias similares a pesar de sus particularidades. A pesar de las limitaciones de toda la generalización es posible visualizar los siguientes cambios:

1. terciarización creciente de la economía con un claro predominio del sector financiero;
2. aumento del sector informal, y complejización de sus vinculaciones con el sector formal de la economía;
3. incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos aunque la pobreza urbana disminuya levemente;
4. nuevos patrones de localización de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios;

5. cambios en las relaciones con las otras ciudades de la red urbana nacional y con las principales ciudades de los otros países centroamericanos;
6. surgimiento de nuevos actores económicos urbanos.

Lo anterior ha llevado a que se pueda plantear la hipótesis de la transformación del carácter de ciudades de producción y consumo, prevaleciente en las décadas anteriores, hacia ciudades predominantemente de consumo, el cual es cada vez más segregado y diferenciado.

Para poder ver con mayor detalle estos fenómenos, analizaremos las transformaciones recientes en el caso de la ciudad de San Salvador y su contexto regional. En una investigación al respecto (Cuervo et al, 1997), se analizó el peso de la economía metropolitana dentro de la economía nacional, la estructura económica interna y sus tendencias de cambio reciente, el tipo de inserción económica internacional de la ciudad las condiciones de vida e ingreso, y la distribución espacial de las actividades.

Respecto al peso económico de la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS), es visible la importancia creciente del PIB metropolitano, que pasa de ser el 49.07 en 1985 a 53.19% diez años más tarde. Otros indicadores, como la recaudación presupuestaria medida territorialmente, confirman este peso, al corresponder a la RMSS el 50.99% del total nacional en el año de 1992.

La distribución sectorial de la actividad económica metropolitana, vista a través del empleo, muestra la preeminencia, como era esperado, de los servicios, el comercio y la industria, pero una observación detallada de las tasas de crecimiento real sectorial del PIB para el período 1992/1995 evidencia un ritmo mayor en la RMSS. Por ejemplo, el sector financiero y servicios crece el 17.68% contra el 13.4% del resto del país.

La creciente inserción internacional de la economía de la RMSS puede ser vista, indirectamente, a través del número de empresas y la cantidad de empleos de las zonas francas y los recintos fiscales radicados en ella. Para febrero de 1996, el porcentaje de empresas alcanzaba el 79.25%, y el empleo en maquilas el 81.48%. El sentido contrario a la exportación, también el peso de la RMSS es predominante, captando el 25.77% de las remesas enviadas por los migrantes desde el extranjero.

Sin embargo el crecimiento económico que indican los datos anteriores no ha ido acompañado de una mayor equidad en su distribución. Aunque los datos de desempleo muestran una tasa baja para 1992, el 5.08%, no hay que olvidar el importante peso del sector informal y a precariedad de las condiciones laborales y sociales que lo acompañan. La distribución del ingreso, al contrario, muestra que a excepción del 20% más rico de la población, el resto de la población ha disminuido su participación en el ingreso.

A pesar de lo anterior, y el también recientemente desigual acceso a los servicios, la situación económica y social de los habitantes de la RMSS sigue siendo sensiblemente mejor que la del resto de regiones del país, como lo señalan los indicadores sobre el desarrollo humano del país (PNUD, 1997).

La distribución espacial de las actividades ha experimentado importantes cambios. Aunque el sector manufacturero tradicional se ha mantenido relativamente estable, cuatro de las cinco zonas francas existentes, aunque se ubican en la RMSS, se han establecido en los alrededores de la zona urbanizada consolidada sobre las principales vías de comunicación, mientras la mayor parte de las empresas clasificadas como recintos fiscales dedicadas a la maquila, se encuentran dispersas dentro de la ciudad.

Un estudio como el citado en los párrafos anteriores, a pesar de sus limitaciones arroja más luz sobre la dinámica de la economía urbana que la extrapolación de datos generales como la que subyace en los planes de desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador y Panamá/Colón analizados antes. Completado con el análisis del funcionamiento de los mercados de tierra, del sector informal de la economía (Pérez Sainz y Menjívar, 1991, de las tendencias de localización habitacional, del costo de los servicios urbanos dada la situación de la infraestructura, de los costos impuestos por la degradación y las restricciones ambientales, etc., incluyendo los efectos de los cambios en la red urbana nacional (Lungu et al, 1996), y centroamericana, y la posición de la ciudad en éstas, y ante todo identificando a los nuevos actores económicos y sus relaciones, constituye el tipo de estudio sobre la economía urbana que puede, realmente, fundamentar un plan de desarrollo urbano.

Cuestiones como la productividad o la competitividad urbanas, importantes tanto para el modelo neoliberal como para el modelo alternativo, exigen análisis de la economía de las ciudades de este tipo, donde el factor territorial deje de ser, como en los análisis económicos tradicionales, una abstracción, aunque pretendan fundamentar política de desarrollo territorial como las urbanas o metropolitanas.

Pero tanto la productividad como la competitividad urbanas requieren de una precisión conceptual. La competitividad de una ciudad o una región no puede abordarse de la misma forma que la de una empresa o sector. Mientras en este último caso hay un mercado relativamente definido en la cual la empresa participa, hay competidores claramente identificados y ventajas y desventajas competitivas más o menos precisas, en el caso de las ciudades estas condiciones no se cumplen.

La ciudad es un tejido abigarrado de bienes y servicios que participan de mercados muy diversos, en condiciones también muy diversas en materia de escala de competencia, estructura, ventajas competitivas y grado de movilidad

de los factores determinantes de estas ventajas (Cuervo et al, 1997). Por lo anterior es necesario desarrollar los conceptos de productividad y competitividad urbanas para poderlos aplicar en situaciones cuya diversidad va más allá de las similitudes formales y que se explica por sus particulares historias.

También, y debido a la exigencia de no desvincular lo económico de lo social y lo político, en la problemática anterior debe incluirse análisis de fenómenos recientemente redescubiertos por los analistas sociales, como la formación de capital social y los factores que posibilitan su articulación a políticas de desarrollo, urbanas en este caso.

Y lo que es esencial, debe hacerse una análisis territorializado de estas tendencias económicas, lo que obliga a ir más allá de las tradicionales teorías de la localización económica, que responden a modelos de crecimiento fundamentalmente nacionales que están cada día desdibujándose más por el proceso de globalización de la economía, las transformaciones tecnológicas y el acelerado cambio en las comunicaciones que ha llevado a hablar de la ciudad informacional (Castells, 1992).

Este análisis territorializado de nuevo tipo es uno de los mayores desafíos que enfrenta la investigación urbana y regional, y aunque se ha generado un importante conocimiento a través de los trabajos que estudian la relación entre el proceso de globalización y las ciudades, y los efectos de los cambios tecnológicos y en la información mencionados, es necesario avanzar en el análisis de esta problemática a niveles territoriales menores y estudiar las diferencias de las consecuencias de las actuales tendencias económicas en la organización territorial en los diferentes países y regiones según las distintas características de su desarrollo, para evitar que, una vez más, se apliquen o intenten aplicar políticas para nuestras ciudades que pueden tener efectos contraproducentes.

IV. El papel de la planificación urbana: partir de los procesos económicos reales para incidir sobre ellos

Resultado de la revisión hecha, surge la necesidad de observar como se ha tratado de incidir en los procesos económicos reales en dos procesos de planificación paradigmáticos en los últimos años: la gestión del Partido de los Trabajadores en Sao Paulo, entre los años 1988 y 1992, y la gestión de municipalidad socialista de Barcelona en los años previos a la realización de los Juegos Olímpicos de 1992.

En el caso de Sao Paulo se partió del hecho que la ciudad real es producto de la acción *contradictoria* de una multiplicidad de agentes públicos y privados, y que el crecimiento de la misma depende fundamentalmente de las relaciones que se establecen entre estos agentes. La ciudad sigue, por lo tanto, una lógica de producción que es calificada generalmente como caótica, pero que es necesario

conocer y aceptar como un hecho real. Uno de los elementos esenciales de esta lógica considerados en el Plan Director formulado era el proceso de valorización inmobiliaria, ausente en los análisis económicos de los planes elaborados para San Salvador y Panamá-Colón.

Además, en el campo específico de las actividades económicas se planteó la necesidad de conocer los perfiles económicos de la ciudad, entre ellos el sector informal (su tamaño, sus vinculaciones con el sector formal, sus formas de especialización, etc.).

Con este enfoque, las acciones que el plan proponía, más que a través de una aprobación por el gobierno de la ciudad, se impulsaron a través de un intenso proceso de debates y discusiones con los agentes interesados, convirtiendo el plan en una mesa permanente de concertación donde se establecían las *reglas del juego* (Rolnik, 1993). Obviamente, y para lograr que estas decisiones consensadas contribuyeran a orientar el desarrollo de la ciudad hacia un modelo más justo y eficiente, deberían enmarcarse en los lineamientos estratégicos establecidos, para lo cual es indispensable un sólido conocimiento de los procesos económicos reales se desenvuelven en la ciudad.

La experiencia anterior permite revisar otra que, como decíamos antes, se ha vuelto paradigmática para la planificación urbana en América Latina: el esquema impulsado en la ciudad de Barcelona particularmente en lo que respecta a la definición de inversiones estratégicas para el futuro de la ciudad y la asociación de agentes públicos y privados en su formulación y ejecución. En esta ciudad catalana se partió del cambio operado en la escala de la ciudad (que se ha convertido en una ciudad-región), y en la reconversión de la economía de la ciudad, que ha pasado de ser, de una base industrial antigua estructurada desde el siglo pasado, a constituirse en una plataforma industrial, servicios avanzados para las empresas y turismo internacional, que supone un uso más intensivo de la ciudad metropolitana de gran atractivo para la inversión extranjera (Borja, 1995). Con el reconocimiento de estos cambios, se elaboró un Plan Estratégico que constituyó la expresión más acabada de la cooperación público-privada, que sirvió de marco para los grandes proyectos previos a los Juegos Olímpicos de 1992 y para las acciones posteriores de este evento hasta el año 2000. Este Plan estratégico, más una norma legal, es un *contrato público y social* adoptado por los distintos agentes urbanos.

Evidente la realización de los Juegos Olímpicos fue un factor movilizador de gran peso, pero la virtud del Plan esta en ir más allá de éstos términos temporales. Las distintas operaciones de urbanismo ejecutadas (ampliación vial y aeroportuaria, modernización de las telecomunicaciones, renovación de zonas urbanas degradadas, ampliación de la oferta hotelera y de servicios de punta a empresa, etc., se trataron de realizar en función del esquema de desarrollo urbano previamente acordado.

La experiencia de Barcelona muestra que es posible superar las visiones de la planificación urbana, tanto las tradicionales que continúan orientándose por modelos ideales de ciudad a través de una planificación y una normatividad rígida que se traduce en prácticas inoperantes y tiene efectos perversos (Borja, 1995), como las neoliberales, que han significado el abandono de zonas enteras de la ciudad y el incremento de la exclusión social, apoyándose en una concertación estratégica entre los actores públicos y privados a partir de la definición de un proyecto global de la ciudad, y en términos económicos, insertando la ciudad en la dinámica internacional.

Sin embargo también ha ocurrido, en algunos casos, una aplicación parcial del esquema de desarrollo urbano de Barcelona. El Plan de Desarrollo de la ciudad de Guatemala (Castillo, 1997), es un ejemplo de las limitaciones de plantear una serie de proyectos, aunque se logre una participación conjunta de los sectores públicos y privado, si no se ha hecho un análisis adecuado y en profundidad de la dinámica económica de la ciudad y su región de influencia, y se ha formulado y acordado, conjuntamente, un plan estratégico de desarrollo de mediano y largo plazo.

La planificación urbana, para poder contribuir a construir ciudades más justas, eficientes y democráticas debe, superar tanto las visiones de los grandes esquemas de la planificación ya hace muchos años criticados (Lee, 1973), como evitar caer en las opciones fragmentarias ausentes de un marco estratégico global, que expresa una de las modalidades de lo que algunos llaman urbanismo postmodernista (Nain, 1996), opción que lamentable aunque involuntariamente, sustenta la promoción e intento de aplicación acrítica de las llamadas "buenas prácticas", que han estado promoviendo algunos organismos de cooperación internacional.

La dimensión económica urbana continúa siendo, a pesar de los avances realizados, una de las áreas en que es necesario invertir mayores esfuerzos para ir consolidando los nuevos enfoques respecto a la planificación urbana en los países centroamericanos.

Referencias

- Bairoch, Paul (1985): *De Jéricho à Mexique. Ville et économie dans l'histoire*, Gallimard, Paris.
- Borja, Jordi (1995): *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*, PGU, serie Gestión Urbana # 4, Quito, 1995.
- Castells, Manuel (1992): *La ciudad informacional*, Basil Blackwell, London
- Castillo, Eduardo (1997): "Plan de Desarrollo Metropolitano de Guatemala, Metrópolis 2010", presentado en el simposio CIUDADES, Barcelona.

- Consejo Nacional de Planificación (1969): *METROPLAN 80*, San Salvador.
- Cuervo, Luis, Mauricio (1992): "cambios recientes en su economía regional y urbana", en REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN #99-100, Guatemala.
- Cuervo, Luis Mauricio; García, Gilberto; Hernández, Silva y Gutiérrez, Maira (1997); *Economía de la región metropolitana de San Salvador*, PRISMA, San Salvador.
- Jacobs, Jane (1975): *La economía de las ciudades*, Península, Madrid.
- Cuervo, Luis Mauricio, Jaramillo, Samuel; González, Jorge y Rojas, Fernando (1988): *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CINEP, Bogotá.
- Hall, Peter (1996): "La ville planétaire", en REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES SOCIALES #147, UNESCO/ERES, Paris.
- Hiernaux, Daniel (1993): "La ciudad de México frene a los cambios económicos. Las nuevas perspectivas de la apertura", en *Metrópolis, globalidad y modernización*, A. Boliver, R. Coulomb y C. Muñoz (coordinadores), FLACSO/UAM Azcapotzalco, México.
- Lee, Douglas (1973: "Requiem for large-scale planning models", JOURNAL OF THE AMERICAN INSTITUTE OF PLANNERS # 39.
- Lungo, Mario (1993): "Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe", en REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION # 104, San Antonio, Texas.
- Lungo, Mario (1997): "Reestructuración económica, reforma del Estado y mercados de tierra urbana", (no publicado), Lincoln Institute, Cambridge.
- Lungo, Mario; Oporto, Francisco y Chinchilla, Roberto (1996): *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*, PRISMA, San Salvador.
- Nain, Ellis (1996): *Postmodern Urbanism*, Basil Blackwell, London.
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Menjívar, Rafael (1991): *La informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Plan de Desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador Ampliada - PLAMADUR (1997): Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador.
- Plan de Desarrollo Urbano de las Areas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (1997): Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador.
- Plan de Desarrollo Urbano de las Areas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (1997): Ministerio de Vivienda, Panamá.
- Polése, Mario (1998): "Como las ciudades crean empleos: diseñando estrategias de desarrollo económico de base urbana en Centroamérica", publicado en este libro.
- Portes, Alejandro y Lungo, Mario, coordinadores (1992): *Urbanización en Centroamérica*, FLACSO, San José.
- Portes, Alejandro y Lungo, Mario, coordinadores (1992): *Urbanización en el Caribe*, FLACSO, San José.

- Portes, Alejandro; Dore-Cabral, Carlos; and Landolt, Patricia, editors (1997): *The Urban Caribbean. Transition to the New Global Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Rakesh, Mohan (1995): "Urbanization and Economy", in *Perspectives on the City*, R. Sten and Judith Kjellberg Bell (editors), University of Toronto.
- Rolnik, Raquel; Kowarick, Lucio y Somekh, Nadia (1989): *Sao Paulo, crise e mudança, Brasiliense*, Sao Paulo.
- Rolnik, Raquel (1993): "Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana", en CUADERNOS FLACSO #1, LA PLANIFICACION DE LA CIUDAD. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS, M. Lungo (coordinador), San Salvador.
- Rolnik, Raquel (1997): *A cidade e a lei*, Nobel, Sao Paulo.
- Sabatini, Francisco (1997): "Liberalización de los mercados de tierra y segregación social en ciudades latinoamericanas: el caso chileno", (no publicado), Lincoln Institute, Cambridge.
- Sassen, Saskia (1989): *The Global City. New York, London, Tokio*, Princenton university Press, New Jersey.
- Smolka, Martim (1997): "The Functioning of Urban Land Markets in Latin America. Some Characteristics", Lincoln Institute, Cambridge.
- United Nations Centre for Human Settlements (1996): *An Urbanizing World. Global Report on Human Settements 1996*, Oxford University Press, England.