

## Problemas Ambientales, Gestión Urbana y Sustentabilidad del AMSS

Mario Lungo\*

El crecimiento poblacional y la evolución de la economía del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) durante las últimas dos décadas han agravado sus problemas ambientales. Muchos de ellos están en umbrales críticos, y cuestionan la sustentabilidad del desarrollo del AMSS, y por su peso, del país mismo.

### Crecimiento Urbano y Medio Ambiente

Tres cuestiones claves se encuentran en la relación entre crecimiento urbano y medio ambiente: la premisa generalizada de que el primero es intrínsecamente negativo para el segundo; el papel del mercado; y el rol de la regulación estatal.

Con relación a la primera cuestión, a menudo se parte del supuesto de que el crecimiento de las ciudades conduce necesariamente al deterioro del medio ambiente urbano. Ello tiene su base en el hecho de que los inconvenientes de la vida cotidiana en las grandes ciudades son palpables inmediatamente, mientras que las ventajas para el ecosistema de la concentración urbana no son inmediatamente visibles.

Sin embargo, se podría plantear que la concentración territorial de población y sus actividades, pueden generar impactos positivos para el medio ambiente: libera territorios para otros usos; reduce costos de transporte y gasto de energía; puede mejorar la eficacia de los programas sociales; facilita la circulación de la comunicación; y en general permite realizar economías de escala y aprovechar economías de aglomeración, tanto en los procesos económicos como en los sociales (Polése, 1994).

Estos aspectos están en la base de los análisis sobre la "productividad urbana" (World Bank, 1991) y permiten afirmar que las vinculaciones entre crecimiento urbano y deterioro ecológico no son unidireccionales, y que el primero genera a la vez problemas y potencialmente también soluciones a la problemática ambiental y del desarrollo sustentable.

Con relación al papel del mercado, debemos partir del hecho de que el mercado por sí mismo sobreestima las economías de aglomeración y subestima las deseconomías. Entre los costos que generalmente el mercado evalúa mal están los costos ambientales, ya que muchos componentes del ecosistema no se pueden transar en el mercado (Polése, 1994). Algunos de ellos, como es el caso del aire, no pueden ser apropiados ni intercambiados individualmente ni convertirse en mercancía, por lo que los costos de su contaminación son muy difíciles de internalizar. Otros, como el uso de ciertos espacios abiertos como las calles, al ser de libre acceso o gratuitos, permiten su sobre-explotación, la cual tampoco es contabilizada.

---

\* Este artículo se basa en un informe de investigación elaborado por el autor para PRISMA. La edición estuvo a cargo de Herman Rosa.

En general, por el carácter de los componentes del ecosistema y por no existir la información debida o ser insuficiente (cuestión indispensable si se sostiene que el mercado es el mejor asignador de recursos y el más idóneo fijador de precios), es posible que las externalidades negativas generadas por muchas actividades económicas y sociales puedan ser transferidas por los agentes productores de las mismas a otros, y en general a la sociedad en su conjunto, sin asumir los costos generados.

Adicionalmente, el hecho de que el ecosistema sea todavía percibido como independiente del ser humano y los efectos negativos de su acción sobre éste sean visibles en muchos casos sólo a mediano o largo plazo, contribuye a que no sea tomado en consideración (World Bank, 1994).

Si la sociedad es incapaz de hacer pagar, por la vía del mercado, los daños ocasionados al medio ambiente, se coloca en primer plano la tercera cuestión: el Estado y su papel regulador. Sin embargo, al no disponer éste, en la mayoría de casos, más que de instrumentos generales como impuestos (a los combustibles, por ejemplo) o prohibiciones (para construir en determinadas áreas, por ejemplo), los costos ambientales se diluyen y son pagados por el conjunto de la sociedad.

La intervención estatal debe entonces considerar este crucial aspecto de los costos ambientales para poder diseñar políticas de desarrollo urbano sustentables. Recordemos que en algunos casos las intervenciones estatales distorsionan estos costos al posibilitar el desperdicio de recursos por un subsidio indiscriminado de algunos servicios públicos sin acompañar esta política de acciones para incrementar la conciencia ecológica alrededor de su uso. Para modificar esta situación, se han planteado varias propuestas en otros países: un ejemplo es la aplicación del principio "quien contamina, paga", el cual busca lograr que los costos individuales se acerquen lo más posible a los

costos sociales; otro es la idea de tratar que los valores ecológicos se conviertan en bienes susceptibles de adquirir un precio. La primera propuesta remite a repensar el papel regulador del Estado en esta área. La segunda, a la privatización de los componentes del ecosistema.

### **Los Puntos de Presión Ambiental en el AMSS**

Muchos analistas del medio ambiente urbano plantean que el crecimiento de la población y de las actividades económicas crean "puntos de presión ambiental" (Stren, White and Whitney; 1992), entre los que se destacan: la disponibilidad de tierra, la provisión de agua potable, la contaminación del aire, el tratamiento de los desechos y el saneamiento, la dotación de energía, los espacios libres y la flora urbana, y más recientemente, los cambios climáticos. Estos "puntos de presión ambiental" urbanos se ligan estrechamente a la calidad de vida a través de la salud y la vivienda, entre otros aspectos, y a las condiciones económicas donde se destaca la pobreza.

En el caso del AMSS, aunque es notoria la falta de estudios específicos al respecto, se puede afirmar que los "puntos de presión ambiental" que presentan más cercanía a umbrales críticos son, en su orden, el aprovisionamiento de agua potable y el tratamiento de los desechos y el saneamiento; vienen luego la disponibilidad de tierra urbana y la dotación de energía; por último, se encuentran la contaminación del aire, la disminución de espacios libres, el deterioro de la flora urbana y las condiciones climáticas.

Respecto al aprovisionamiento de agua potable, la captación a partir de las fuentes subterráneas propias y de las zonas adyacentes es desde hace tiempo insuficiente. Ello obligó a perforar pozos en áreas relativamente alejadas del AMSS desde los años setenta a través del proyecto "Zona Norte", situado a 25 kiló-

metros del AMSS y que entró en operaciones en 1984.

Sin embargo, para finales de la década de los ochenta esa opción se había agotado, por lo que para poder garantizar el abastecimiento de agua potable para la población del AMSS, ANDA se vio obligada a captar agua de fuentes superficiales, con un proyecto en el río Lempa, cuya primera etapa entró en operaciones en 1993.

Pero esta última alternativa, constituye una opción casi final, pues el territorio nacional presenta una situación precaria a nivel de aguas superficiales y subterráneas. En este caso el umbral crítico de este "punto de presión ambiental", es muy cercano y desborda ampliamente el ámbito territorial del AMSS.

Dos tipos de recomendaciones se sugieren para enfrentar este problema. Por un lado, incrementar la eficiencia en la producción y distribución mientras se promueven nuevas prácticas sobre el uso de este recurso para disminuir su desperdicio; por otro lado, impulsar un plan de desarrollo del AMSS que implique una racionalización de su crecimiento físico y la desconcentración de la población y las actividades del AMSS en todo el territorio nacional (Castillo U., 1994).

Si la primera recomendación es viable, resulta claramente insuficiente. La segunda remite al debate de cuál sería un desarrollo sustentable para el AMSS.

El tratamiento de desechos, sólidos y líquidos, y el saneamiento ambiental en general constituyen otro de los "puntos de presión ambiental" más críticos del AMSS. La mayor parte de la basura queda sin recolectar, quedando tirada en botaderos situados en las quebradas y ríos del AMSS. Pero más grave aún, es la falta de tratamiento de la basura recolectada y el desagüe de aguas negras en quebradas y ríos como el Acelhuate, tributario importante del río Lempa.

A lo anterior habría que añadir otra fuente de contaminación de desechos líquidos de singular importancia, a la que no siempre se le pone la atención debida: los desechos de la industria manufacturera ubicada en el AMSS, que por las características de los procesos productivos, es más importante que las emanaciones contaminantes que emiten a la atmósfera.

Tanto el problema de los desechos sólidos y líquidos, como el aprovisionamiento del agua potable, desbordan el ámbito territorial del AMSS. El primero constituye, sin embargo, un problema que tiene una mayor factibilidad de solución, pero depende estrechamente del siguiente "punto de presión ambiental": la disponibilidad decreciente de tierra urbana.

El crecimiento en el ritmo de ocupación territorial del AMSS se acelera a partir de los años setenta, llegando en algunas zonas más allá de límites que podrían tolerarse en términos estrictamente topográficos: en las faldas del volcán de San Salvador al poniente; en el cerro San Jacinto al oriente, y en las colinas del sur.

Pero el crecimiento en las direcciones anteriores y la expansión hacia el norte, nororiental, y hacia el surponiente (direcciones en que la posibilidad de crecimiento en términos exclusivamente territoriales es aún factible), crea umbrales críticos a la sustentabilidad del desarrollo del AMSS, afectando suelos de vocación agrícola de gran valor en algunos casos, especialmente en el surponiente, donde se encuentran las últimas zonas de recarga de mantos acuíferos del AMSS, cuestión clave en el debate en torno al uso de la finca "El Espino" (Lungo y Barba, 1992; Barraza, 1994; PRISMA, 1995).

Esta expansión territorial es diferenciada en términos de la intensidad de ocupación del suelo urbano.<sup>1</sup> El

---

<sup>1</sup> Así, el número de viviendas en Soyapango en 1992 era de 31,172, mientras que en Antiguo Cuscatlán era de solamente 3,578. Tomando en cuenta la superficie total de los municipios los datos anteriores equivalen a una densidad

área promedio de los lotes urbanizados en las distintas zonas y los diferentes precios del suelo, así como el acelerado incremento de los mismos, permiten observar también esta diferenciación.<sup>2</sup>

A pesar de esta disparidad y la acentuación de la segregación social que expresa, debido a la escasez de suelo urbano y al movimiento de sus precios, hay una tendencia general a segmentar más la propiedad inmobiliaria en las zonas de menor densidad ocupacional actual, tal como ocurrió en el caso de la urbanización "Lomas de San Francisco", con las consecuencias para el ecosistema urbano que esto implica.

Además, este ritmo de ocupación del suelo, puede desbordar los cálculos sobre la expansión del AMSS.<sup>3</sup> Esta tendencia puede ser revertida si se plantea una nueva modalidad de ocupación del suelo en el AMSS.

Se trataría, mediante políticas adecuadas al respecto, de incrementar el índice de ocupación del suelo, especialmente en las áreas centrales y en las nuevas zonas que se están urbanizando, posibilitando que se mantengan importantes áreas verdes que contribuyan a la recarga de los mantos subterráneos de agua y al mantenimiento y recuperación de la flora urbana. Aún más, el uso de coeficientes diferenciados de utilización del suelo en el AMSS podría generar ingresos

---

de 1049 viviendas/Km<sup>2</sup> en Soyapango y de 184 viviendas/Km<sup>2</sup>, en Antiguo Cuscatlán.

<sup>2</sup> Sólo en los primeros 6 meses de 1994 el índice general del precio de la vara cuadrada subió alrededor de 15 puntos, mientras los precios unitarios promedios pasaron de 693 colones a 825 en Antiguo Cuscatlán, de 899 a 930 en la zona poniente del municipio de San Salvador, de 450 a 652 en Santa Tecla, pero disminuyeron de 317 a 178 en las zonas de Soyapango, Mejicanos, Nejapa, Cuscatancingo, Ciudad Delgado y San Martín (Banco Central de Reserva, 1994), reflejando las precarias condiciones de estas últimas en términos sociales y ambientales.

<sup>3</sup> En base al ritmo de construcción de vivienda, se estima que el área del AMSS pasaría de las aproximadamente 9,000 ha. en la actualidad a unas 10,000 ha. en el año 2000.

que pueden ser destinados a impulsar programas que apoyen un desarrollo urbano sustentable del AMSS. Estas propuestas se han aplicado en otros países (Ver Prefectura de Sao Paulo, 1989).

La dotación de energía, en este caso fundamentalmente eléctrica, puede convertirse en fuente de otro agudo "punto de presión ambiental", ya que la contaminación del aire puede incrementarse abruptamente en caso de presentarse períodos en que la oferta sea deficitaria debido a la insuficiencia de generación de energía hidroeléctrica en el país.

Aunque en los años posteriores a la finalización del conflicto armado los momentos de corte y racionamiento se redujeron, la fragilidad del sistema generador puede ocasionar en el futuro períodos de racionamiento que obliguen al uso de plantas generadoras individuales, fenómeno que provoca un sensible incremento en la contaminación del aire, además de incrementar el nivel de ruido en la ciudad.

Por las características dominantes en la industria manufacturera del AMSS, la fuente de contaminación del aire en el momento actual proviene principalmente de las emisiones que provoca el tráfico vehicular.

Es conocido que el proceso de migración y la reducción de las barreras a la importación, ha conducido a que el número de automóviles sobrepase el nivel normal que correspondería a la estructura de ingresos y gastos de la población de la ciudad. Este hecho, sumado a la ausencia casi total de regulación en este campo, está llevando a que la contaminación del aire en el AMSS alcance niveles críticos.

La disminución de los espacios abiertos, especialmente de las áreas verdes, con el deterioro de la flora urbana que produce, presenta ya en el caso del AMSS una situación crítica. Aunque no hay cifras exactas sobre su disminución (especialmente porque se desconoce la proporción de las nuevas urbaniza-

ciones que realmente cumple con la reserva de áreas verdes exigida al momento de construir), basta ver el número de parques con que cuenta la aglomeración urbana para percatarse de lo grave de esta situación, aunque existe como atenuante una tendencia a la arborización de las calles, en general, en toda la ciudad.

El conjunto de problemas ambientales urbanos, sumados a la deforestación de la región en que se ubica el AMSS, llevan al último de los "puntos de presión ambiental" señalados, los cambios climáticos, cuestión que aún no está presente en la agenda de los problemas del medio ambiente urbano, pero que se presentará a mediano plazo de continuar el tipo de desarrollo actual del AMSS.

### **La Gestión Urbana: Limitaciones Actuales y Reforma del Estado**

Se parte de la constatación de que la gestión del AMSS se encuentra fragmentada en lo que respecta a los componentes al estar éstos bajo responsabilidad de entidades de diferente nivel que se encuentran separadas dentro del aparato gubernamental. No existe un gobierno metropolitano para el AMSS, ni la discusión sobre su viabilidad y conveniencia ha formado parte de la agenda política nacional hasta el momento (Lungo, 1994).<sup>4</sup>

Por gestión urbana entendemos una forma de gestión política local enmarcada dentro de un sistema político global y un espacio donde se producen y reproducen relaciones de poder desde dentro y fuera del Estado. En este sentido no se limita a la gestión estrictamente

municipal, que en el caso del AMSS comprende varios municipios, sino que incluye la gestión de otros actores locales.

Dentro de esa visión interesa desagregar, para fines analíticos, los componentes de esta gestión urbana que están en la base del tipo de desarrollo de la ciudad que se ha impulsado hasta el momento. Se identifican cuatro componentes para este efecto: la planificación, la regulación/normatividad, la administración y la inversión urbanas (Lungo y Pérez, 1991). Estos cuatro componentes deberían estar integrados en un sistema capaz de orientar el desarrollo sustentable de la ciudad.

#### *Planificación Urbana*

Hace ya casi tres décadas, durante la segunda mitad de los años sesenta, se hizo el primer esfuerzo por elaborar un plan de desarrollo global para el Área Metropolitana de San Salvador, conocido como METROPLAN 80. Antecedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales: el "Primer Plan de San Salvador" de 1954, la "Ley de Planes Reguladores" de 1955, el "Plan Vial Metropolitano" de 1956, la "Ley de Urbanismo y Construcción" de 1956 (Hart, 1976), los cuales fueron implementados de forma parcial en su mayoría.

METROPLAN 80, como plan de desarrollo global de la principal aglomeración urbana del país se enmarcaba dentro del modelo de sustitución de importaciones y del intento por construir un "Estado Benefactor" en el país. Presuponía la existencia de un fuerte Estado centralizador, capaz de controlar las desviaciones del mercado y orientar las inversiones privadas para encaminar el desarrollo de las ciudades hacia el modelo deseado, en una concepción de planificación urbana cuyas limitaciones han sido ampliamente demostradas (Rolnik, 1991).

<sup>4</sup> El mayor esfuerzo por establecer una autoridad única para el desarrollo del AMSS fue la creación de OPAMSS (Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador) en octubre de 1988. Sin embargo, OPAMSS tiene serias limitaciones en sus funciones, en tanto que la "Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana", aprobada por la Asamblea Legislativa en Diciembre de 1993 mediante el decreto 732, todavía no comienza a ser aplicada.

Durante los años setenta no se formularon nuevos planes para el desarrollo del AMSS, aunque sí políticas parciales, tales como el "Programa Para el Mejoramiento Integrado de las Areas Críticas Metropolitanas", conocido como EDURES, elaborado por MIPLAN en 1978. Posteriormente se produce una larga discontinuidad en la política urbana del Estado.

En 1988, la OPAMSS (Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador), elabora un nuevo plan de desarrollo metropolitano llamado METROPLAN 2000.

Este último plan, enmarcado ya dentro de las políticas de descentralización y desregulación del modelo neoliberal, presenta sin embargo sólo pequeñas variantes en relación al anterior METROPLAN 80, mostrando el desfase existente con la realidad, por el hecho de que no se basaba en estudios rigurosos sobre los cambios que había sufrido el AMSS. De esa manera, METROPLAN 2000 no tuvo mayor impacto y quedó a nivel de una idea más.

METROPLAN 80, el intento de planificación más antiguo, muestra una mayor integralidad que los esfuerzos posteriores. Allí se encuentran elementos de regulación, administración e inversión. Se encuentra además, una preocupación sobre la dimensión ambiental que desapareció en los intentos siguientes.

Sin embargo, METROPLAN 80 tiene uno de sus puntos débiles en el rol asignado a los distintos actores sociales, destacándose un menosprecio por el papel que deben jugar los gobiernos locales. METROPLAN 80 refleja el pensamiento tecnocrático de quienes lo elaboraron y corresponde al momento centralizador del modelo sustitutivo de importaciones y de un Estado con un papel muy fuerte.

Es solamente en 1988, con la propuesta de METROPLAN 2000, que se asigna un rol a los gobiernos locales, lo cual se explica por los cambios que

ocurrieron durante los años 80, entre ellos la promulgación del nuevo Código Municipal en 1986, que fue antecedido por el reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Política de 1983.

### *Regulación / Normatividad*

A raíz de la creación de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA), y el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), en 1950, se establecieron los primeros instrumentos para regular el desarrollo urbano. Además de la creación de estas instituciones, el conjunto de planes y leyes sectoriales antes mencionados, conformaron la base legal para la intervención del Estado en el desarrollo del AMSS. Las regulaciones se establecieron fundamentalmente para orientar el crecimiento físico de la ciudad.

A principios de los años ochenta se inició la desarticulación del esquema de regulación y normatividad existente. Varios factores contribuyeron a este fenómeno: la crisis provocada por el agotamiento del modelo económico existente hasta ese momento; la profunda crisis política, cuya mayor expresión es el conflicto armado; y el inicio de la reestructuración del aparato estatal, primero con un fuerte sesgo contrainsurgente y luego, con la visión que del papel del Estado tiene la política neoliberal actualmente dominante.

El desarrollo del AMSS se encuentra así, en la actualidad, con un marco regulatorio muy debilitado, donde la única excepción pudiera considerarse el sector de la vivienda urbana. El Departamento de Planificación Urbana y Regional dentro de CONAPLAN, creado en 1970, se eliminó tres años más tarde, y es hasta 1979 que se creó el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), ahora adscrito al Ministerio de Obras Públicas, pero que comienza a jugar un rol de importancia sólo hasta 1989, cuando se formulan nuevas políticas para el sector vivienda.

Sin embargo, el desarrollo urbano sigue teniendo un papel claramente secundario y existe una clara ambigüedad en las funciones que debe cumplir en este campo el VMVDU y OPAMSS en el caso del AMSS.

Una muestra es la "Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador", aprobada en 1993, que parte de la necesidad de agrupar a los municipios del AMSS respetando la autonomía de cada uno de ellos para impulsar su desarrollo armónico. Se plantea, sin embargo, un esquema institucional desfasado en relación a las tendencias actuales de descentralización.<sup>5</sup>

La ley arriba mencionada se limita a la búsqueda de la coordinación entre los municipios del AMSS y de ellos con el gobierno central, dejando de lado la posibilidad de crear una nueva institucionalidad democrática y participativa que impulse un nuevo tipo de desarrollo de la principal ciudad del país.

Su estructura muestra el desfase a que nos referíamos antes y eso marca sus límites en un momento en que se están imponiendo las tendencias desreguladoras también en el plano del desarrollo urbano.

---

<sup>5</sup> Este esquema institucional se basa en dos organismos: uno de nivel político-decisionario, el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET), y otro de nivel técnico-consultivo, el Comité de Planeación del AMSS (COPLAMSS), los que se complementarían con el Consejo de Alcaldes del AMSS (COAMSS). El primero estaría integrado por los alcaldes del AMSS; los ministros de Planificación, Obras Públicas, Educación y Salud; el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano; el Director del Consejo Nacional del Medio Ambiente; los presidentes de ANDA, CEL y ANTEL; y el director de la OPAMSS. El CODEMET sería coordinado por el alcalde de San Salvador, tendría representantes técnicos de las municipalidades del AMSS, de las secretarías de Estado, de las instituciones autónomas, de las asociaciones empresariales, profesionales, ecológicas y otras.

### *Administración Urbana*

Las municipalidades, principales instituciones encargadas de la administración urbana en otros países, han carecido históricamente de poder y autonomía política en El Salvador.

El ciclo de modernización del Estado en los años cincuenta, que era indispensable para impulsar el modelo de sustitución de importaciones desarrollado a partir de esa época, generó un Estado altamente centralizado que debilitó sensiblemente a los gobiernos municipales, cuya incidencia posterior en el desarrollo urbano ha sido mínima.

En la década de los ochenta, y en el contexto de las políticas de descentralización y privatización del modelo neoliberal, las municipalidades comienzan a experimentar cambios que, aunque todavía formales, podrían posibilitar el inicio de un real proceso de descentralización del poder central.

Estas modificaciones han ocurrido principalmente en el marco institucional: la autonomía municipal y el nuevo Código Municipal antes mencionados y la creación en 1987 del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). El gobierno reactiva también COMURES, la asociación de los alcaldes, que existía desde 1940.

El nuevo Código Municipal enuncia un listado de 28 atribuciones de los municipios, éstas se ven seriamente limitadas debido a que muchas son también atribuciones del gobierno central. Nos encontramos entonces con una administración urbana altamente fragmentada en donde las principales funciones las cumple el gobierno central a través de los ministerios y las entidades autónomas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la acción del municipio de San Salvador en rubros como educación, salud y seguridad es claramente marginal y otros como los servicios de agua, alcantarillado, energía eléctrica y transporte, claves para el desarrollo ur-

La administración del AMSS depende entonces básicamente de un conjunto de instituciones del gobierno central que actúan con un nivel mínimo de coordinación y planifican sus programas sectorialmente. Dentro de ellas, la dimensión ambiental tiene poca importancia y es vista también segmentadamente.

Aún con la creación de la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), el problema del medio ambiente en el AMSS no ha sido objeto de un análisis en profundidad ni de acciones conjuntas. Las disposiciones recientes que crean unidades ambientales en las instituciones autónomas tienen aún poco impacto y se mantienen dentro de una perspectiva sectorializada, por lo que es previsible que su influencia será mínima.

### *Inversión Urbana*

En el contexto descrito es claro que las inversiones públicas urbanas tienen también un carácter fragmentado, y las inversiones urbanas privadas un peso de gran importancia. Este componente contribuye así a crear un modelo de desarrollo del AMSS profundamente contradictorio, desigual y no sustentable.

Durante el período desde 1950 hasta mediados de los años setenta, la necesidad de crear la infraestructura económica y social que exigía el modelo sustitutivo de importaciones, hizo que la inversión pública en el desarrollo urbano fuera cuantiosa, proviniendo la mayor parte de ella de préstamos de organismos internacionales.

Los sistemas viales, las redes de provisión de agua potable, alcantarillado, energía y telecomunicaciones, las instalaciones del sistema de salud y educación, contribuyeron a configurar la ciudad en un proceso no

exento de contradicciones por la sectorialización en las decisiones de inversión.

En los años siguientes, inmersa en la profunda crisis que se estaba gestando, la inversión urbana pública orientó sus acciones casi exclusivamente a programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física.

A partir de finales de los años ochenta, se diseñaron nuevos esquemas de financiamiento donde la privatización juega un rol central, cuestionándose cada día más la inversión pública, promoviendo la recolección de fondos por parte de los gobiernos locales y nuevas formas de movilización del ahorro privado.

En el caso de la vivienda, elemento clave en el crecimiento físico de la ciudad, el Estado tuvo inicialmente una activa participación a través del IVU, y posteriormente a través de una serie de instituciones autónomas relacionadas con la provisión de este bien: la Financiera Nacional de la Vivienda y el Fondo Social para la Vivienda en los sesenta y setenta.

Posteriormente, comienza una nueva política, caracterizada por jugar un papel facilitador y no ejecutor o siquiera promotor en esta área, lo que se traducirá en una pérdida del poco control que se había adquirido sobre el tipo, volumen y ubicación de los proyectos habitacionales, agregando un nuevo factor a la anarquía creciente en el crecimiento físico del AMSS, e introduciendo nuevas tendencias negativas para el medio ambiente de la ciudad.

### *Impacto de la Actual Reforma del Estado*

La revisión de la gestión urbana en el caso del AMSS muestra un panorama desolador de profundas consecuencias para la sustentabilidad de su desarrollo. De ella se pueden destacar dos cuestiones:

---

bano, simplemente están fuera de su jurisdicción, reduciendo las competencias reales del municipio básicamente a la recolección de basura, administración de mercados y cementerios, registro civil, y otras actividades menores.



- La primera es la pérdida de capacidad de gestión en términos de recursos humanos especializados en desarrollo urbano. Se calcula que a inicios de los años setenta existían alrededor de 30 especialistas en este campo, provenientes de distintas disciplinas, y formados en el extranjero. A principios de la década de los noventa este número había disminuido, especialmente por la migración hacia el extranjero, mientras muy pocos nuevos especialistas se habían incorporado. Por otra parte, no existen en el país ni instituciones de formación en esta área, ni centros de investigación ni publicaciones especializadas.
- La segunda es la enorme debilidad institucional que enfrenta la gestión del desarrollo de las ciudades en el país. Aunque se cuenta con una masa importante de legislación al respecto (independientemente de su calidad), no existe el soporte institucional que permita su aplicación. Adicionalmente la legislación actual es sectorial y contradictoria, mientras reina la descoordinación entre las débiles y escasas instituciones encargadas del desarrollo urbano.

En este marco poco optimista aparece, en este momento, una posibilidad de modificar la obsoleta forma de gestión urbana que prevalece en el país aprovechando el actual proceso de reforma del Estado.

En efecto, como una medida imprescindible para dar paso a la consolidación del nuevo modelo económico, pero que también es necesaria si se postula un desarrollo urbano socialmente sostenible, se está procediendo a realizar una reforma del Estado. Ese proceso de reforma tiene una envergadura tal, que sólo es comparable al anterior ciclo de reforma de los años cincuenta, que buscó adecuar el Estado a las exigencias del modelo sustitutivo de importaciones.

En la actual reforma del Estado salvadoreño se pueden distinguir tres programas:

- la modernización institucional;
- la descentralización; y
- la privatización.

Estos programas se desarrollan combinadamente, tejiendo una densa red de acciones a menudo superpuestas y contradictorias. En términos generales predomina actualmente la privatización, que conduce a la disminución del tamaño del aparato estatal.

El programa de modernización prioriza la educación, la salud y la vivienda, en el área social, y el sistema judicial, la seguridad pública y la tributación, en otras áreas. La descentralización, por su parte, está orientada fundamentalmente a asignar nuevas funciones a los gobiernos municipales.

Para los efectos de la problemática que nos ocupa, el desarrollo del AMSS, es obvio que de los programas de la actual reforma del Estado, el que tiene mayor peso en el desarrollo del AMSS es la privatización.

Las propuestas presentadas y las medidas adoptadas durante la Administración Calderón Sol, son claras en este sentido. Se está debatiendo ampliamente la privatización de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, e incluso de la provisión de agua potable. Pareciera que la privatización del tratamiento y recolección de desechos sólidos no admitiera discusión.

No obstante, esta tendencia privatizadora se cruza con la descentralización, e inmersa en esta última la necesidad de asignar o devolver a los gobiernos municipales funciones nuevas u otras antiguamente desempeñadas. Sin embargo, el carácter de área metropolitana de la ciudad le asigna un carácter especial a cualquier intento de descentralización.

Por el predominio de la privatización sobre la descentralización, podría hablarse en el caso del AMSS de

la constitución de una gestión urbana neoliberal (Lungo, 1992), basada en la privatización de la gestión de la ciudad y de la provisión de servicios urbanos.

Si la planificación urbana está prácticamente ausente, la regulación/normatividad es muy débil y la administración tiende a seguir fragmentada (a pesar de la aprobación de la "Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del AMSS" en 1993), el componente inversión, especialmente privada, parece ser el elemento clave que guía el crecimiento actual de la ciudad y es la base de esta modalidad neoliberal de gestión urbana.

Sin embargo, en este marco la inversión pública puede jugar un rol fundamental en la búsqueda de un desarrollo urbano de nuevo tipo, aunque se privatice la provisión de algunos servicios urbanos, siempre que se acompañe de un proceso de planificación urbana moderna que sea ante todo un espacio e instrumento

de concertación y no de diseño de una ciudad ideal (Rolnik, 1994), y se logren establecer sistemas de regulación y administración urbana radicalmente nuevos.

De no lograrse lo anterior, el carácter sustentable del desarrollo del AMSS, en este momento inexistente, no podrá lograrse y el futuro de la principal aglomeración urbana del país, y de éste en su conjunto, estarán fuertemente comprometidos a mediano plazo.

Lamentablemente la reforma del Estado en curso, aunque ha considerado el nuevo papel que deben jugar los gobiernos municipales, ha dejado de lado a la mayor aglomeración urbana del país, cuyo peso económico, social y político exige un tratamiento particular.

## Referencias Bibliográficas

Barraza, Beatriz. *El conflicto por El Espino: ¿Dónde está el Estado?*. Boletín PRISMA, No. 7, Septiembre-Octubre 1994, San Salvador.

Castillo Urrutia, Eduardo. *Demanda y producción de agua potable en el AMSS*. Ponencia al Primer Seminario Nacional de Agua Potable, ASIA, Junio de 1993, San Salvador.

Hart Déneke, Alberto. *Hacia una política urbana. El legado del Estado salvadoreño: 1950/1975*, FUNDASAL, San Salvador, 1976.

Lungo, Mario. *La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?* En: Procesos Urbanos, Mario Lungo, ISTMO Editores, San Salvador, 1992.

Lungo, Mario. *Una alternativa para San Salvador*. FLACSO, San Salvador, 1994.

Lungo, Mario y Barba, Jaime. *El Espino ¿hacia un deterioro irreversible del medio ambiente en la ciudad de San Salvador?*, En: Nuestro futuro. Desafíos ambientales. J.Barba, compilador, ISTMO editores, San Salvador, 1993.

Lungo, Mario y Pérez, Miriam. *Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas*. Estudios Sociales Centroamericana-nos, No. 55, Enero/Abril 1991, San José.

Polèse, Mario. *Economie urbaine et régionale*. Economica, Paris, 1994.

Prefeitura do Município de Sao Paulo. *Plano Diretor de Sao Paulo*, 1989.

PRISMA. *El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental*. San Salvador, 1995.

Rolnik, Raquel. *Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana*. En: Planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas. M.Lungo (coordinador), FLACSO, San Salvador, 1993.

Stren, Richard. *Sustainable Cities. Urbanization and the Environment in International Perspective*. Westview Press, Boulder, 1992.

Tudela, Fernando. *Población y sustentabilidad del desarrollo: Los desafíos de la complejidad*, Comercio Exterior, Agosto de 1993, México.

World Bank. *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's*. Washington, 1991.

World Bank. *Valuing the Environment*. Washington, 1994.

## Boletín PRISMA

### Boletín No. 6

- Organismos financieros y política ambiental en El Salvador
- La nueva propuesta de Ley de Protección del Medio Ambiente
- La visión de WWF sobre el desarrollo sostenible

### Boletín No. 7

- El acuífero de San Salvador
- El conflicto por El Espino: ¿Dónde está el Estado?
- Desarrollo humano sostenible y cooperación de Naciones Unidas a El Salvador

### Boletín No. 8

- Degradación Ambiental y Gestión del Desarrollo en El Salvador
- Desarrollo Sostenible: Bibliografía para la Discusión
- Bibliografía utilizada en Boletín PRISMA

### Boletín No. 9

- Crisis de la Economía Rural y Medio Ambiente en El Salvador

### Boletín No. 10

- Ajuste Estructural, Crecimiento Económico y Medio Ambiente en El Salvador

### Boletín No. 11

- Población, Territorio y Medio Ambiente en El Salvador

### Boletín No. 12

- Problemas Ambientales, Gestión Urbana y Sustentabilidad del AMSS

## Suscripción Anual (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centroamérica y Panamá*	US\$ 15.00
Resto del Mundo*	US\$ 15.00

\* Envío por Correo Aéreo.

## ¡NUEVA PUBLICACION!

En esta publicación se analizan los dramáticos cambios demográficos y económicos de las últimas dos décadas y su relación con la dinámica de degradación ambiental en el país.

Se discute también la dimensión institucional de la problemática ambiental y se proponen líneas de acción para enfrentarla.

*Adquiérala en nuestras oficinas*

*Precio: 50 colones (1 - 9 ejemplares)  
40 colones (10 o más)*



# PRISMA

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Directora: Deborah Barry

Editor: Herman Rosa

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.