

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

UNIVERSIDAD DON BOSCO



TEMA DE INVESTIGACIÓN:
EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA Y LAS
PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA
DEL SUELO (2003-2017)

TESIS DOCTORAL PREPARADA PARA LA FACULTAD DE POSTGRADOS UCA
Y
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UDB

PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

POR
CARLOS ERNESTO FERRUFINO MARTÍNEZ

Mayo de 2020
ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A.

Rectores

Andreu Oliva de la Esperanza, S.J. UCA
Mario Rafael Olmos Argueta, SDB. UDB

Secretarias Generales

Silvia Elinor Azucena de Fernández UCA
Yesenia Xiomara Martínez Oviedo UDB

Decana de Postgrados UCA

Nelly Arely Chévez Reynosa

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas UDB

Guillermo Antonio Gutiérrez Montoya

Directores del Doctorado en Ciencias Sociales

Mario Adalberto Zetino Duarte UCA

Carlos Iván Orellana Calderón UDB

Directora de tesis

Elsa Lily Caballero Zeitún

AGRADECIMIENTOS

Ningún producto individual, incluyendo esta tesis, es un resultado exclusivamente personal. Al contrario, es reflejo de la contribución de muchas personas, de las relaciones y de la configuración del campo en el que uno se desenvuelve. Por ello, siento la mayor gratitud hacia: los 40 informantes de esta investigación; mis colegas de ordenamiento territorial en Centroamérica: Michael Eilbrecht (+) y Friedegund Mascher; mi tutor durante los estudios doctorales, Andrew Cummings; los miembros de mi tribunal de evaluación: Alex Segovia, Luis Mauricio Cuervo, Emilio Pradilla Cobos; mi directora de tesis, Lily Caballero; mi equipo de trabajo directo en la UCA durante los 20 meses de elaboración de esta tesis: Stéphanie Alarcón, Roxana Martínez, Nelly Chévez, María Elva Menjívar, Lidia Menjívar y Celia Cáceres. Su confianza, motivación por el tema, ideas, valoraciones, consejos, paciencia y compañerismo han sido fundamentales para llegar hasta aquí. A pesar de ello, los errores, omisiones y limitaciones de éste documento son mi entera responsabilidad.

DEDICATORIA

*No debemos dejar de explorar.
Y al final de nuestras exploraciones
llegaremos al lugar del que partimos,
y lo conoceremos por primera vez.*
(T. S. Eliot)

A los brillantes arquitectos y arquitectas, que antes fueron mis estudiantes y ahora son mis colegas, amigos y compañeros en la UCA. Serán siempre mis maestras, doctoras y doctores favoritos por su talento, dedicación y creatividad. Son una parte esencial de mi inspiración.

A mis amigos y amigas, arquitectos y arquitectas queridos: Alfredo, Arturo, Delfina, Ella, Guillermo, Mario, Mercedes, Raúl, Sandra, Tati, eternos apasionados de lo que nuestra profesión puede darle a El Salvador y su gente. ¡Siempre habrá un nuevo proyecto por hacer!

A los Pohl: María Eugenia, Lina, Mauricio, Silvia, Ana María (+) y sobre todo, Nayo (+) a quien le debo estar en la UCA y estar convencido y orgulloso de lo que esta ha sido y puede llegar a ser. Pero, sobre todo gracias, por ser esa herencia familiar leal, desinhibida e irreverente.

A mis colegas y amigos de CIVITAS, sobre todo a Alberto Harth, mi socio, amigo y admirado arquitecto urbanista con quien hemos compartido por 20 años el gusto y la práctica de la planificación y la arquitectura en El Salvador que ahora también reluce en éste trabajo.

A mi familia Ferrufino Martínez: mi papá, Carlos (+) por su presencia serena, inteligente, sencilla; mi mamá, Lolita por siempre estar ahí, llena de amor y energía. A mis hermanas: Carla y Mayu con quienes hemos compartido y compartiremos toda la vida desde la libertad, el humor y la complicidad que ahora se ha multiplicado con cuatro alegres, encantadores e interesantes sobrinos: David Alejandro, Beatriz, Jimena y Daniela.

A mi esposa, Claudia y a través de ella a nuestras familias Alfaro y Blanco por ser incondicionales. Por tu paciencia conmigo, con mis proyectos, con mis maneras de hacer y seguir mostrándome hoy, como desde hace casi 30 años, las cosas trascendentales de la vida: el compromiso, la espiritualidad y la pasión por ir más allá de uno mismo. Finalmente, a mis hijos, Julieta y Marco quienes en estos más de 5 años de doctorado han crecido y aprendido mucho más que yo y que a través de su amor cotidiano me enseñan todo lo que yo puedo ser.

INDICE

RESUMEN.....	XV
INTRODUCCIÓN.....	1
I. PROBLEMATIZACIÓN: HACIA UNA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	4
1.1 ANTECEDENTES: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI.....	4
1.1.1 Proceso de planificación territorial en Centroamérica (2003-2017).....	4
1.1.2 Una constelación de organizaciones.....	6
1.1.3 ¿Quiénes son los planificadores del territorio en Centroamérica?.....	7
1.1.4 El estudio de los agentes de la planificación territorial.....	7
1.2 EL OBJETO DE ESTUDIO: GRANDES CONCEPTOS Y RELACIONES.....	8
1.2.1 El campo de la planificación territorial.....	9
1.2.2 El agente planificador.....	11
1.2.3 La propiedad privada del suelo.....	13
1.2.4 Las prácticas de los planificadores.....	15
1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	16
1.3.1 Objetivo general.....	17
1.3.2 Objetivos específicos.....	17
1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.4.1 Pregunta general.....	17
1.4.2 Preguntas específicas.....	17
1.5 ORIENTACIONES HIPOTÉTICAS.....	18
1.6 LIMITACIONES.....	19
1.7 JUSTIFICACIÓN.....	20
II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	21
2.1 MARCO TEÓRICO.....	21
2.1.1 Planificación Territorial: fundamentos teóricos y conceptualización como campo.....	21
2.1.2 El agente planificador y la capacidad de agencia.....	33
2.1.3 La propiedad privada del suelo.....	38
2.1.4 Las prácticas de los planificadores y la propiedad privada del suelo.....	47
2.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA Y ESTADO DEL ARTE.....	53
2.2.1 Una mirada general a la literatura.....	54
2.2.2 Los planificadores, la operación del campo y la propiedad privada del suelo.....	56
2.2.3 Una discusión sobre planificación territorial, poder y relaciones entre agentes.....	59
2.2.4 Capital cultural, social y capacidad de agencia de los planificadores.....	65
2.2.5 Síntesis para avanzar.....	72
III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	74
3.1 REFERENCIAS METODOLÓGICAS.....	75
3.1.1 Lo que hacen los investigadores.....	75
3.1.2 Algunas reflexiones previas a la acción.....	78

3.2	PROPUESTA DE ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	79
3.2.1	Premisas y puntos de partida.....	79
3.2.2	Secuencia metodológica.....	90
IV.	EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA.....	102
4.1	El campo de la planificación territorial en Centroamérica, la mirada regional.....	103
4.1.1	Planificación territorial a nivel supranacional.....	103
4.2	COSTA RICA.....	108
4.2.1	Los productos de planificación	109
4.2.2	Las normas.....	113
4.2.3	Los agentes y sus relaciones.....	114
4.2.4	Los recursos.....	117
4.3	NICARAGUA.....	119
4.3.1	Los productos de planificación	119
4.3.2	Las normas.....	122
4.3.3	Los agentes y sus relaciones.....	123
4.3.4	Los recursos.....	125
4.4	HONDURAS.....	126
4.4.1	Los productos de planificación.....	127
4.4.2	Las normas.....	130
4.4.3	Los agentes y sus relaciones.....	130
4.4.4	Los recursos.....	132
4.5	EL SALVADOR.....	133
4.5.1	Los productos de planificación	134
4.5.2	Las normas.....	137
4.5.3	Los agentes y sus relaciones.....	138
4.5.4	Los recursos.....	141
4.6	GUATEMALA.....	143
4.6.1	Los productos de planificación.....	143
4.6.2	Las normas.....	146
4.6.3	Los agentes y sus relaciones.....	146
4.6.4	Los recursos.....	148
4.7	PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA: ALGUNOS HALLAZGOS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LOS CAMPOS.....	149
4.7.1	Tendencias comunes: los productos en múltiples niveles.....	150
4.7.2	Diferencias persistentes: enfoques, arreglos institucionales y ritmos diversos.....	152
4.7.3	Vacíos: proyectos, suelo y nuevos agentes.....	155
V.	CASOS DE ESTUDIO.....	158
5.1	PDM-OT PUERTO CORTÉS.....	159
5.1.1	Antecedentes.....	159
5.1.2	Proceso de formulación y organización del PDM-OT.....	160
5.1.3	La propuesta territorial del PDM-OT.....	161
5.1.4	Implementación del PDM-OT.....	162
5.1.5	Los agentes.....	164

5.1.6	Los recursos.....	167
5.1.7	Las normas.....	169
5.1.8	Las relaciones.....	170
5.2	POT GUATEMALA.....	172
5.2.1	Antecedentes y origen: Plan Guatemala 2020.....	173
5.2.2	Objetivos, principios y formulación del POT.....	174
5.2.3	Estructura y propuesta del POT.....	175
5.2.4	Implementación del POT.....	176
5.2.5	Los agentes.....	177
5.2.6	Los recursos.....	180
5.2.7	Las normas.....	180
5.2.8	Las relaciones.....	181
5.3	PDT-AMSS.....	183
5.3.1	Antecedentes.....	184
5.3.2	Resultados y organización del PDT.....	186
5.3.3	Estructura y propuesta del PDT: el Esquema Director.....	187
5.3.4	Implementación del PDT-AMSS.....	188
5.3.5	Los agentes.....	189
5.3.6	Los recursos.....	191
5.3.7	Las normas.....	193
5.3.8	Las relaciones.....	193
5.4	EL PRUGAM – PLAN GAM.....	196
5.4.1	Antecedentes.....	196
5.4.2	Objetivos y organización del Plan PRUGAM.....	197
5.4.3	Finalización del Plan PRUGAM y polémica.....	198
5.4.4	Estructura y propuesta del Plan GAM.....	199
5.4.5	Los agentes.....	200
5.4.6	Los recursos.....	203
5.4.7	Las normas.....	204
5.4.8	Las relaciones.....	205
5.5	EL PQD (2014-2019) EL SALVADOR.....	207
5.5.1	Antecedentes.....	207
5.5.2	Procesos de formulación y organización del PQD.....	208
5.5.3	La propuesta territorial del PQD.....	210
5.5.4	Implementación del PQD y las políticas territoriales.....	212
5.5.5	Los agentes.....	213
5.5.6	Los recursos.....	215
5.5.7	Las normas.....	216
5.5.8	Las relaciones.....	217
VI.	HALLAZGOS.....	224
6.1	PDM-OT PUERTO CORTÉS: HALLAZGOS.....	225
6.1.1	El campo.....	226
6.1.2	Las relaciones.....	228
6.1.3	El agente.....	232

6.2	POT GUATEMALA: HALLAZGOS.....	236
6.2.1	El campo.....	237
6.2.2	Las relaciones.....	239
6.2.3	El agente.....	244
6.3	PDT-AMSS: HALLAZGOS.....	249
6.3.1	El campo.....	250
6.3.2	Las relaciones.....	253
6.3.3	El agente.....	256
6.4	PLAN GAM: HALLAZGOS.....	260
6.4.1	El campo.....	261
6.4.2	Las relaciones.....	264
6.4.3	El agente.....	269
6.5	PQD 2014-2019: HALLAZGOS.....	272
6.5.1	El campo.....	273
6.5.2	Las relaciones.....	276
6.5.3	El agente.....	278
VII.	DISCUSIÓN.....	284
7.1	LA ORGANIZACIÓN DEL CAMPO Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES.....	285
7.1.1	Los agentes del campo.....	285
7.1.2	La organización del Estado.....	288
7.1.3	Comportamiento burocrático.....	290
7.1.4	El marco legal.....	292
7.1.5	Derechos de propiedad e instrumentos de gestión del suelo.....	296
7.2	LAS RELACIONES DE PODER Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES.....	299
7.2.1	Las relaciones con los empresarios.....	299
7.2.2	Las relaciones con los habitantes.....	301
7.2.3	Las relaciones con los tomadores de decisión.....	303
7.2.4	Las relaciones con otros planificadores.....	306
7.2.5	Conflictos en la planificación.....	307
7.3	CAPACIDAD DE AGENCIA Y CAPITALES DE LOS PLANIFICADORES.....	311
7.3.1	Conocimientos especializados y capital cultural.....	312
7.3.2	Experiencias previas y trayectoria profesional.....	314
7.3.3	Enfoques, valores y sentido práctico en la planificación.....	316
7.3.4	Productos de planificación y práctica.....	318
7.3.5	Liderazgo y negociación.....	322
VIII.	CONCLUSIONES.....	330
8.1	LAS CONDICIONANTE ESTRUCTURALES DE LA PRÁCTICA: PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO, MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO....	332
8.1.1	Los derechos de propiedad privada del suelo y las prácticas.....	332
8.1.2	Marco legal y prácticas.....	333
8.1.3	Arreglos institucionales y la organización del Estado.....	334

8.2	PODER Y RELACIONES ENTRE AGENTES EN EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.....	336
8.2.1	El par planificadores – empresarios.....	337
8.2.2	El par planificadores – habitantes.....	338
8.2.3	El par planificadores – tomadores de decisión política.....	339
8.2.4	Las relaciones entre planificadores.....	340
8.3	CAPACIDAD DE AGENCIA, CAPITALES Y PRESTIGIO EN LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA.....	343
8.3.1	Capital social y prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica..	343
8.3.2	Capital cultural y prácticas respecto a la propiedad privada del suelo.....	344
8.3.3	Capacidad de agencia y prácticas.....	345
8.4	IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA.....	353
8.4.1	Implicaciones para la organización del campo.....	353
8.4.2	Implicaciones para las relaciones de poder.....	354
8.4.3	Implicaciones para favorecer la capacidad de agencia de los planificadores.....	355
8.5	UN MOMENTO DE REFLEXIVIDAD.....	355
8.6	HORIZONTES DE TRABAJO FUTURO.....	357
IX.	REFERENCIAS.....	361
X.	ANEXOS.....	376

INDICE DE FIGURAS:

1.1:	Las prácticas de los planificadores al centro del objeto de estudio.....	09
1.2:	La configuración del campo de la planificación territorial.....	10
1.3:	La configuración dinámica del campo, escenarios 1 y 2.....	11
1.4:	El agente planificador.....	12
1.5:	La propiedad privada del suelo entre el interés público y el interés privado.....	14
1.6:	La configuración de las prácticas de los planificadores.....	16
2.1:	La ubicación de los agentes planificadores en el campo.....	31
2.2:	Conceptualización de las prácticas.....	50
2.3:	Mapa conceptual relación Planificación Territorial – Propiedad Privada del Suelo...	59
2.4:	Mapa conceptual Planificación Territorial y Poder.....	65
2.5:	La relación de los planificadores con otros agentes del campo.....	66
2.6:	Capitales, capacidad de agencia y prácticas de los planificadores.....	72
2.7:	Capital social y cultural y capacidad de agencia.....	73
3.1:	Localización de los casos de estudio.....	85
3.2:	Modelo de estudio comparativo entre casos.....	86
3.3:	Secuencia metodológica de la tesis.....	99
4.1:	Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Costa Rica.....	116
4.2:	Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Nicaragua.....	125
4.3:	Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Honduras.....	132
4.4:	Mapa de organizaciones en el campo de la PT en El Salvador.....	141
4.5:	Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Guatemala.....	148
5.1:	Línea de tiempo proceso de planificación PDM-OT Puerto Cortés.....	163
5.2:	Línea del tiempo proceso POT Guatemala.....	174
5.3:	Línea del tiempo proceso PDT-AMSS.....	186
5.4:	Línea del tiempo proceso Plan PRUGAM – Plan GAM.....	199
5.5:	Línea de tiempo proceso de planificación PQD 2014-2019 El Salvador.....	212
6.1:	Mapa conceptual de los hallazgos PDM-OT Puerto Cortés.....	225
6.2:	Mapa conceptual de los hallazgos POT Guatemala.....	236
6.3:	Mapa conceptual de los hallazgos PDT-AMSS/ED.....	249
6.4:	Mapa conceptual de los hallazgos Plan GAM.....	260
6.5:	Mapa conceptual de los hallazgos PQD 2014-2019.....	272
7.1:	La organización del campo y las prácticas de los planificadores.....	298
7.2:	Relaciones de poder, conflictos y prácticas.....	311
7.3:	Capacidad de agencia y capitales.....	328
7.4:	Los planos explicativos de las prácticas.....	329
8.1:	Las condicionantes estructurales de la práctica.....	336
8.2:	Las relaciones de poder y la práctica.....	342
8.3:	Capacidad de agencia, poder simbólico / prestigio y prácticas.....	348

8.4:	Los principios generadores de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo.....	350
8.5:	Las prácticas como vector resultante de los planos explicativos.....	351

INDICE DE TABLAS:

2.1:	Hacia una taxonomía de la planificación territorial contemporánea.....	29
3.1:	Experiencias relevantes de planificación territorial en Centroamérica (2003-2015)..	80
3.2:	Propuesta de casos de estudio de planificación territorial en Centroamérica.....	84
3.3:	Matriz de correspondencia preguntas de investigación, conceptos, variables, indicadores y fuentes.....	87
3.4:	Síntesis de entrevistas a profundidad con informantes clave.....	94
3.5:	Síntesis del proceso de codificación.....	97
3.6:	Estrategia metodológica, factores de riesgo y medidas de contingencia.....	100
3.7:	Cronograma de investigación.....	101
4.1:	Estructura de la PCGIR.....	104
4.2:	Objetivos específicos y acciones ilustrativas de la Agenda de OT.....	105
4.3:	Estructura del PLANOT 2014-2020.....	110
4.4:	Estructura de la PNDU (2018).....	111
4.5:	Presupuestos oficiales instituciones públicas del campo en Costa Rica.....	117
4.6:	Políticas estratégicas del PNDH (2012-2016).....	120
4.7:	Lineamientos estratégicos del Plan de Nación (2010-2022).....	128
4.8:	Objetivos, líneas de acción y proyectos estratégicos del PQD 2015-2019.....	134
4.9:	Políticas de desarrollo del K' Atun 2032.....	144
4.10:	Instrumentos de planificación estratégica a nivel nacional en Centroamérica.....	150
4.11:	Instrumentos de planificación metropolitana en Centroamérica.....	151
4.12:	Guías y orientaciones para planificación a escala municipal en Centroamérica.....	152
5.1:	Ejes estratégicos y componentes del PDM-OT Puerto Cortés.....	161
5.2:	Agentes en el caso PDM-OT Puerto Cortés.....	164
5.3:	Montos de inversión por eje estratégico.....	167
5.4:	Proyectos significativos dentro del PDM-OT Puerto Cortés.....	168
5.5:	Normas que orientan la actualización del PDM-OT.....	169
5.6:	Organización del CMDOT Puerto Cortés.....	172
5.7:	Líneas estratégicas del Plan Guatemala 2020.....	173
5.8:	Objetivos POT Guatemala.....	175
5.9:	Agentes en el caso POT Guatemala.....	178
5.10:	Distribución de recursos entre componentes del PRODEME (2004-2008).....	180
5.11:	Normas que orientan la formulación e implementación del POT Guatemala.....	181
5.12:	Instrumentos de planificación en el AMSS.....	185
5.13:	Productos finales del PDT-AMSS.....	187
5.14:	Agentes en el caso PDT-AMSS.....	189
5.15:	Distribución de recursos para actualización del PDT-AMSS.....	192
5.16:	Normas que orientan la actualización del PDT-AMSS.....	193

5.17:	Eventos de participación durante proyecto de actualización del PDT-AMSS.....	195
5.18:	Estructura del Plan GAM (2013).....	199
5.19:	Proyectos estructurantes de la GAM.....	200
5.20:	Agentes en el caso PRUGAM – Plan GAM.....	201
5.21:	Estudios y contratos en el marco del PRUGAM (2003-2009).....	203
5.22:	Normas que orientan la implementación del Plan GAM.....	204
5.23:	Ejes estratégicos de elaboración del PQD 2014-2019.....	209
5.24:	Principales propuestas del PQD 2014-2019.....	210
5.25:	Lineamientos territoriales del PQD 2014-2019.....	211
5.26:	Agentes en el caso PQD 2014-2019.....	213
5.27:	Asignación presupuestaria a SETEPLAN (2016-2019).....	215
5.28:	Normas que orientan la actualización del PQD 2009-2014.....	216
5.29:	Espacios de coordinación para la implementación.....	218
5.30:	Matriz síntesis de casos de estudio.....	220
6.1:	Matriz síntesis de hallazgos en los casos de estudio.....	281
8.1:	Hacia un modelo explicativo de las prácticas de los planificadores territoriales en Centroamérica.....	352

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACD: Asambleas Ciudadanas Departamentales (El Salvador)
ACENVI: Asociación Centroamericana de Vivienda
ACN: Academia de Ciencias de Nicaragua
ACOT: Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial
ACP: Autoridad del Canal de Panamá
ACU: Anillo de Contención Urbana (Costa Rica)
AECID: Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo
AGA: Alianza para el Gobierno Abierto
ALBA: Alianza Bolivariana de los pueblos de América
ALN: Asociación Los Nonualcos (El Salvador)
AMCG: Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala
AMHON: Asociación de Municipios de Honduras
AMSS: Área Metropolitana de San Salvador
ANED: Asesores Nacionales Especialistas en Desarrollo (Honduras)
ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada (El Salvador)
ANIA: Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos
ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (El Salvador)
APA: *American Planning Association*
ASI: Asociación Salvadoreña de Industriales
ASIA: Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos
ATL: Asistencias Técnicas Locales (Costa Rica)
AVANCSO: Asociación para el avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
AyA: Acueductos y Alcantarillados (Costa Rica)
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano
CADES: Colegio de Arquitectos de El Salvador
CAH: Colegio de Arquitectos de Honduras
CAN: Colegio de Arquitectos de Nicaragua
CAPRES: Casa Presidencial (El Salvador)
CASALCO: Cámara Salvadoreña de la Construcción
CCC: Cámara Costarricense de la Construcción
CCC: Consejo de Comunicación y Ciudadanía (Nicaragua)
CCC: Consejo Consultivo Ciudadano (El Salvador)
CCVAH: Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos
CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del río Lempa (El Salvador)
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEMCA: Centro Francés de Estudios de México y Centroamérica
CEPA: Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (El Salvador)
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC: Centro de Prevención de Desastres Naturales de América Central
CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Guatemala)
CFIA: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (Costa Rica)
CGC: Cámara Guatemalteca de la Construcción
CHICO: Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción

CIDES: Comisión Interagencial de Datos Espaciales (Honduras)
 CIV: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Guatemala)
 CMDOT: Consejo Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Puerto Cortés (Honduras)
 CNC: Cámara Nicaragüense de la Construcción
 CND: Comisión Nacional de Desarrollo (El Salvador)
 CNFL: Compañía Nacional de Fuerza y Luz (Costa Rica)
 CNODT: Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador)
 CNPU: Consejo Nacional de Planificación Urbana (Costa Rica)
 COAMSS: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
 CODEMET: Consejo de Desarrollo Metropolitano (El Salvador)
 CODI: Consejo de Desarrolladores Inmobiliarios (Costa Rica)
 CONADUR: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Guatemala)
 CONAPLAN: Comisión Nacional de Planificación (El Salvador)
 CONARE: Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)
 COPECO: Comisión Permanente de Contingencias (Honduras)
 COREDES: Consejo Regional de Desarrollo (Costa Rica)
 CUB: Comités Únicos de Barrio (Guatemala)
 CTN: Carretera Transversal del Norte (Guatemala)
 DCH: Departamento del Centro Histórico (Guatemala)
 DCT: Departamento de Control Territorial (Guatemala)
 DEPN: Dirección Ejecutiva del Plan de Nación (Honduras)
 DGOT: Dirección General de Ordenamiento Territorial (Honduras y Nicaragua)
 DIM: Diagnóstico Integral Multidimensional (Honduras)
 DOE: Departamento de Organización del Espacio (El Salvador)
 DOT: Dirección de Ordenamiento Territorial (Guatemala)
 DPU: Dirección de Planificación Urbana (Guatemala)
 DUA: Dirección de Urbanismo y Arquitectura (El Salvador)
 ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
 ECAGIRH: Estrategia Centroamericana de Gestión Integral de Recursos Hídricos
 ECVAH: Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos
 ED-AMSS: Esquema Director del Área Metropolitana de San Salvador
 EDEGAM: Entidad de Desarrollo de la GAM (Costa Rica)
 EDIS-FCM: Estrategia de Desarrollo Integral Sostenible de la Franja Costero Marina (El Salvador)
 EDOM: Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano (Guatemala)
 EGP: Entidad Gestora de Proyecto (Costa Rica)
 EMVDU: Empresa Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano (Guatemala)
 ENEE: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)
 ENP: Empresa Nacional Portuaria (Honduras)
 FACES: Facultad de Ciencias Espaciales (Honduras)
 FAO: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura
 FAPU: Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana
 FESCOVAM: Federación Salvadoreña de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua
 FEMETROM: Federación de Metropolitana de Municipalidades (Costa Rica)
 FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador), antiguo FIS
 FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FODMU: Fondo de Desarrollo Municipal (Nicaragua)
 FUNDASAL: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
 FUNDAUngo: Fundación “Dr. Guillermo Manuel Ungo” (El Salvador)
 FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador)
 FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (El Salvador)
 FVIDA: Fundación Vida (Honduras)
 GAM: Gran Área Metropolitana de San José
 GCI: Gran Canal Interoceánico (Nicaragua)
 GIT: Proyecto de Gestión Integral de Tierras (Honduras)
 GIZ: Cooperación Alemana para el Desarrollo
 GOES: Gobierno de El Salvador
 GRUN: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (Nicaragua)
 HPH: Hábitat para la Humanidad
 ICF: Instituto de Conservación Forestal (Honduras)
 ICT: Instituto Costarricense de Turismo
 ICTSI: *International Container Terminal Services* (Honduras)
 IFA: Índice de Fragilidad Ambiental (Costa Rica)
 IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Costa Rica)
 IHT: Instituto Hondureño de Turismo
 ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
 INA: Instituto Nacional Agrario (Honduras)
 INETER: Instituto Nacional de Estudios Territoriales (Nicaragua)
 INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Costa Rica)
 INVUR: Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural (Nicaragua)
 IP: Instituto de la Propiedad (Honduras)
 IPP: Instancia de Participación Popular (El Salvador)
 IUSI: Impuesto Único sobre Inmuebles (Guatemala)
 JAPDEVA: Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Costa Rica)
 JICA: Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional
 JOT: Junta de Ordenamiento Territorial (Guatemala)
 LDOT-AMSS: Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador
 LMA: Ley del Medio Ambiente (El Salvador)
 LMOT: Ley Marco de Ordenamiento Territorial (El Salvador)
 LODT: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador y Honduras)
 LPU: Ley de Planificación Urbana (Costa Rica)
 MAC: Mapeo de actores clave (Honduras)
 MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)
 MARENA: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua)
 MARN: Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
 MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
 MIGOBTD: Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (El Salvador)
 MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)
 MINEC: Ministerio de Economía (El Salvador)
 MIPLAN: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (El Salvador)

MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Costa Rica)
 MOP: Ministerio de Obras Públicas (El Salvador)
 MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transporte (Costa Rica)
 OCO: Oficina de Coordinación y Orientación
 ODECO: Organización de Desarrollo Comunitario (Honduras)
 ODETCA: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en América Central
 OPAMSS: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
 OPC: Operadora Portuaria Centroamericana (Honduras)
 OPLAGEST: Oficinas de Planificación y Gestión Territorial (El Salvador)
 OUOT: Observatorio Universitario de Ordenamiento Territorial (Honduras)
 PATH: Proyecto de Administración de Tierras de Honduras
 PCDHL: Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (Costa Rica)
 PCGIR: Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo
 PDM-OT: Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (Honduras)
 PDRHC: Programa de Desarrollo Regional Huetar Caribe (Costa Rica)
 PDT-AMSS: Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador
 PDT-SRMSS: Plan de Desarrollo Territorial de la Sub Región Metropolitana de San Salvador
 PEN: Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
 PLAMADUR – AMSSA: Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada
 PLAMATRANS: Plan Maestro de Transporte del AMSS (El Salvador)
 PLANOT: Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)
 PLOT: Planes Locales de Ordenamiento Territorial (Guatemala)
 PM: Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica / Proyecto Mesoamérica
 PMRO: Plan Maestro de la Región Oriental (El Salvador)
 PMDOT: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (El Salvador)
 PND: Plan Nacional de Desarrollo (Costa Rica)
 PNDH: Plan Nacional de Desarrollo Humano (Nicaragua)
 PNDU: Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Costa Rica)
 PNGIRH: Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (El Salvador)
 PNLOG: Planes Nacionales de Logística
 PNODT: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador)
 PNOT: Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 POT-MDC: Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Distrito Central (Honduras)
 PQD: Plan Quinquenal de Desarrollo (El Salvador)
 PRODEME: Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala
 PRODEP: Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (Nicaragua)
 PRODUS: Programa de Desarrollo Urbano Sostenible (Costa Rica)
 PRRD: Plan Regional de Reducción de Desastres
 PRUGAM: Planificación Regional Urbana del Gran Área Metropolitana (Costa Rica)
 RED: Regiones Especiales de Desarrollo (Honduras)
 RICAM: Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas
 RIOE: Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (El Salvador)
 ROT: Reglamento de ordenamiento Territorial (Guatemala)
 SACDEL: Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (El Salvador)
 SAG: Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)

SANAA: Servicio Autónomo de Agua y Saneamiento (Honduras)
 SEGEPLAN: Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia (Guatemala)
 SEP: Secretaría de Estado de la Presidencia (Honduras)
 SEPLAN: Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (Honduras)
 SERNA: Secretaría de Recursos Naturales (Honduras)
 SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Costa Rica)
 SETEPLAN: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (El Salvador), antigua STTP y STP.
 SICA: Sistema de Integración Centroamericana
 SINPET: Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (Guatemala)
 SISCA: Secretaría de Integración Social Centroamericana
 SITRAMSS: Sistema Integral de Transporte del AMSS (El Salvador)
 SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública (Guatemala)
 SNOT: Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)
 SNP: Sistema Nacional de Planificación (Guatemala y El Salvador)
 SOPTRAVI: Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Honduras), antigua SECOPT
 SOTV: Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (Costa Rica)
 SPTCA: Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (El Salvador)
 SSDT&D: Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (El Salvador)
 TEC: Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
 UCA: Universidad Centroamericana (Nicaragua)
 UCA: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador)
 UCCAEP: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
 UCR: Universidad de Costa Rica
 UE: Unión Europea
 UES: Universidad de El Salvador
 UFM: Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)
 UNA: Universidad Nacional (Costa Rica)
 UNAH: Universidad Nacional Autónoma de Honduras
 UNED: Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica)
 UNES: Unidad Ecológica Salvadoreña
 UNI: Universidad Nacional de Ingeniería (Nicaragua)
 UPDM: Unidad Plan de Desarrollo Metropolitano (Guatemala)
 URL: Universidad Rafael Landívar (Guatemala)
 USAC: Universidad de San Carlos (Guatemala)
 VMVDU: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (El Salvador)
 VMT: Vice Ministerio de Transporte (El Salvador)
 ZEDE: Zonas Especiales de Desarrollo Económico (Honduras)

Abreviaturas:

\$: dólares de Estados Unidos
 €: euros
 BRT: *Bus Rapid Transit* (sistema de bus articulado)
 CA: carretera
 CC: cambio climático
 DE: decreto ejecutivo

DEL: desarrollo económico local
DET: desarrollo económico territorial
DL: decreto legislativo
GEI: gases de efecto invernadero
GIR: gestión integral del riesgo
h: habitantes
H: hipótesis
Ha: hectárea
HG: hipótesis general
Km: kilómetro
Km2: kilómetro cuadrado
OA: otros agentes
ODS: objetivos de desarrollo sostenible
OE: objetivo específico
OG: objetivo general
ONG: organización no gubernamental
OT: ordenamiento territorial
P: planificadores
PDT: plan de desarrollo territorial
POT: plan de ordenamiento territorial
PRC: plan regulador cantonal
PT: planificación territorial
RRNN: recursos naturales
SIG: sistemas de información geográfica
TF: teoría fundamentada

RESUMEN

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI la planificación territorial en Centroamérica ha sufrido numerosas mutaciones, desde la reivindicación de los aparatos nacionales de planificación, hasta la explosión de la práctica a nivel municipal pasando por novedosos esfuerzos sub nacionales, metropolitanos y la incorporación del tema al proceso de integración regional centroamericano. De ahí surge la motivación de este trabajo por estudiar las prácticas reales de los planificadores y la estructuración del campo en relación a uno de los elementos clave de la historia centroamericana como es la propiedad privada del suelo.

Por ello, el proyecto entraña diversos retos. Desde un punto de vista más epistemológico requiere problematizar las relaciones entre cuatro conceptos fundamentales: el campo de la planificación territorial; el papel del agente planificador y su capacidad de agencia; la propiedad privada del suelo y la práctica profesional de los planificadores que se entiende como la combinación de productos y actividades, intenciones y formas de hacer. La construcción del objeto de estudio y la formulación de las preguntas de investigación retoman el enfoque epistemológico del “realismo crítico” de Danermark y la lógica del “constructivismo estructural” de Bourdieu para asentar el trabajo sobre una lógica sociológica relacional. Desde una perspectiva teórica ello ha requerido elaborar los conceptos a partir de las propuestas de diversos autores. Esto incluye: la sociología del desarrollo orientada al actor de raíz más antropológica con autores como Long y de Sardan y la geografía de inspiración marxista con autores como Harvey y Lefebvre enriquecidas con los estudios urbanos latinoamericanos. También se aprovecha la mirada conceptual sobre la planificación, sus conflictos y prácticas con autores contemporáneos como Forester y Flyvbjerg entre otros, cuyas ideas recorren y se discuten en esta tesis. Todo ello ha implicado entonces reconocer y debatir una abundante literatura que proviene de diversas ciencias sociales: sociología, antropología, geografía y planificación y orígenes geográficos: Centroamérica, América Latina, el mundo anglosajón y Europa. La organización y debate de estas ideas animan la discusión del marco teórico conceptual del estudio y la revisión de la literatura.

Para acometer el estudio de la organización del campo y el análisis explicativo de las prácticas de los planificadores se ha optado por una estrategia metodológica pluralista a partir de cinco experiencias de planificación que constituyen los casos de estudios de este trabajo: 1/ el Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés (Honduras); 2/ el Plan de Ordenamiento Territorial de Guatemala (POT-Guatemala); 3/ el Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS) en El Salvador; 4/ el Plan de la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José (Costa Rica) y 5/ el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 de El Salvador. Con dichos casos se cubre el nivel nacional, metropolitano y municipal de planificación en Centroamérica. Ello permite comparar la operación de los campos, las relaciones entre los agentes y las prácticas de los planificadores

respecto a la propiedad privada del suelo entre casos, países y niveles de planificación. Los casos se reconstruyen a partir de información documental y de un conjunto de 40 entrevistas a profundidad con informantes clave, incluyendo: planificadores, tomadores de decisión, empresarios e investigadores. Las entrevistas se han procesado a través de un análisis cualitativo inspirado en la Teoría Fundamentada que permite por un lado, escuchar la voz de los protagonistas de los procesos y por otro, impulsar el trabajo desde una mirada inductiva.

La parte empírica de la tesis da inicio con el análisis del campo de la planificación territorial en los cinco países y en el nivel supra nacional centroamericano en el marco del proceso de integración regional. Desde la lógica bourdeana para cada país se analizan las características esenciales del campo: sus normas, agentes, recursos y relaciones y se propone una primera discusión acerca de las tendencias comunes y originalidades propias de Centroamérica. Esto permite aterrizar en el estudio de las cinco experiencias puntuales con el propósito de ofrecer una primera aproximación deductiva, fundamentada en la información documental, sobre: los antecedentes; los procesos de formulación e implementación de los planes; los instrumentos de gestión del suelo; las organizaciones estatales involucradas en los mismos; sus principales protagonistas, recursos y los relacionamientos establecidos entre organizaciones estatales, empresariales, habitantes y otros agentes.

Los hallazgos de los estudios de caso constituyen el corazón empírico de la investigación y su momento inductivo. Estos se presentan a través de una reconstrucción de los cinco casos a partir de los relatos de los informantes y del proceso de codificación de las entrevistas de donde emergieron 8,155 códigos abiertos y 50 códigos axiales que responden a las narrativas de los entrevistados y permiten fundamentar una nueva interpretación de las experiencias. Algunos temas claves surgen de este análisis en materia de operación del campo: el vínculo entre instrumentos de planificación y gestión del suelo y derechos de propiedad privada; la importancia del marco legal; la relevancia de las competencias municipales de planificación y los conflictos entre organizaciones públicas vinculadas a la planificación. De igual forma, cobra fuerza como las relaciones entre los agentes: empresarios, habitantes, tomadores de decisión, planificadores y otros agentes, configuran la operación del campo y las prácticas de los planificadores. Finalmente, se confirma la importancia de diversas características personales de los agentes involucrados en los procesos de planificación tales como: sus enfoques o ideas sobre la planificación; el conocimiento especializado; las experiencias previas y la capacidad de liderazgo y negociación.

La discusión de los hallazgos es el corazón reflexivo de la tesis. En ella se contrasta la evidencia empírica con el marco teórico y la literatura para poder responder a las tres preguntas de investigación desde una mirada imaginativa más allá de lo factual. ¿Cómo condiciona la organización del campo las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo? Lo hace de varias maneras: a través de la institución de los derechos de propiedad privada que operan de forma cuasi absoluta en los casos de estudio; por medio del

marco normativo jurídico en general y de la organización del Estado a nivel de gobierno nacional y de municipalidades. ¿Cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes en las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo? Se visibilizan en la posición de ventaja que ocupan los empresarios en diferentes espacios y momentos de negociación; en la subordinación de los planificadores respecto a los tomadores de decisión política; en las dificultades para vincularse con los habitantes y en los conflictos o en la colaboración más puntual que logran establecer entre los mismos planificadores. Por último ¿Cómo se expresan la capacidad de agencia y las dotaciones de capital social y cultural de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo? Su expresión se encuentra en: la importancia de la formación académica como elemento de distinción; en los enfoques y valores frecuentemente contradictorios que orientan la práctica; en su trayectoria profesional; en la capacidad para: formar coaliciones con otros agentes, liderar y conformar equipos; y aprovechar un margen de maniobra, siempre presente, para interpretar leyes, normas e incidir sobre otros.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo. Primero, se hace uso de la operación mental de retroducción para proponer a partir de la discusión previa los mecanismos o principios “generativos” que explican la forma en la que el campo, las relaciones de poder y la capacidad de agencia configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Se identifican tres procesos que operan simultáneamente y en diferentes direcciones: primero, la propiedad privada del suelo como *doxa* incuestionada e incuestionable del campo; segundo, las luchas por el poder político y el territorio como motores de los relacionamientos entre agentes; y finalmente, la lucha por el prestigio, o capital simbólico, como fundamento de la capacidad de agencia de los planificadores. La tesis cierra con una serie de recomendaciones para la práctica de la planificación territorial en Centroamérica y un momento de reflexividad que permite reconocer la posición del propio investigador en el campo y las limitaciones y oportunidades que ello ha representado para el estudio. Para finalizar, se plantean futuros temas de investigación, tales como: la continuidad del debate sobre los principios generativos; los conflictos territoriales; los flujos de ideas sobre planificación territorial y la configuración de los agentes territoriales emergentes en Centroamérica.

*Los filósofos se han limitado a interpretar el mundo de distintos modos;
de lo que se trata es de transformarlo.*
(K. Marx, 1845)

INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral nace interesada por la acción: la propia práctica profesional en el campo de la planificación territorial en múltiples niveles, desde el trabajo en un municipio rural en El Salvador, como Tecoluca, hasta asesorías de políticas públicas vinculadas al territorio y el hábitat en América Central. Como diría Sayer (2012) el objeto general de este trabajo incluye al sujeto investigador, o como anota Bourdieu (2008, p.4) se trata de una situación de “observador observado”, muchas veces incómoda para los científicos sociales, con sus respectivos retos ontológicos y epistemológicos.

En la experiencia personal de los últimos 18 años sobresalen cuatro temas de interés: primero, las dificultades propias y de los colegas para incidir y negociar con otros agentes relacionados con la planificación territorial, tales como los grupos empresariales y tomadores de decisión política. En segundo lugar, las limitaciones para poner la propiedad privada del suelo sobre la mesa de la planificación e incidir en los conflictos asociados a su gestión. Tercero, las posturas diversas, a veces contradictorias a veces convergentes, de los agentes respecto a la relación entre interés público y privado. Finalmente, llama la atención la aparente heterogeneidad de las aproximaciones a la planificación del territorio en Centroamérica, a pesar de las historias comunes y las problemáticas compartidas. Las anteriores constituyen algunas manifestaciones aparentes, el “dominio empírico” de la realidad sobre el que interesa profundizar en esta investigación.

De esas inquietudes surge el interés científico por entender la planificación territorial como un campo del mundo social directamente conectado con la propiedad privada del suelo con toda su carga de tensiones y conflictos. De ahí aparece también el interés en centrar la atención en la figura del planificador territorial como agente clave dentro del campo, con determinadas dotaciones de capital, relaciones y prácticas relevantes. El objeto de este trabajo es establecer y explicar la conexión entre: las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo; la organización del campo; las relaciones con otros agentes y la propia capacidad de agencia. Ello para penetrar en el dominio “fáctico” y “real” de esta parcela de la realidad social.

Esta investigación doctoral trata sobre el campo de la planificación territorial en Centroamérica incluyendo una acumulación y depuración de esfuerzos de orden reflexivo, teórico, metodológico y empírico que buscan llegar a comprender los mecanismos o principios generativos (Harvey, 2018) que explican las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Para ello, la tesis se organiza en ocho capítulos. El primero, retoma la problematización del tema

de investigación, es decir la construcción teórica del objeto de estudio a partir de sus antecedentes empíricos y de los conceptos clave que explican su configuración. A partir de ello es posible proponer el objetivo general y específicos de la investigación, así como la pregunta general y tres preguntas específicas que orientan el trabajo investigativo. El segundo capítulo, elabora el marco teórico conceptual que sirve de soporte a toda la tesis desde cuatro grandes líneas teóricas provenientes de diversas ciencias sociales: el constructivismo estructural de Bourdieu de raíz sociológica; la sociología del desarrollo centrada en el actor de Long y de Sardan; la geografía crítica de inspiración marxista de Harvey y Lefebvre y los paradigmas contemporáneos sobre planificación territorial de autores como Forester y Flyvbjerg interesados en las prácticas, los conflictos y el poder. Ello ha permitido hacer una revisión de la literatura, fundamentalmente en el campo de la planificación y de la teoría sociológica y sus respectivas adaptaciones a Latinoamérica. El capítulo III presenta la estrategia metodológica para responder a las preguntas de investigación desde un enfoque pluralista a partir de cinco casos de estudio que cubren los niveles municipal, metropolitano y nacional de planificación en Centroamérica. Los casos se reconstruyen a partir de información documental y de un conjunto de entrevistas a informantes clave procesadas a través de un análisis cualitativo inspirado en la Teoría Fundamentada.

En el cuarto capítulo arranca el trabajo empírico de la tesis con una lectura general del estado actual del campo de la planificación territorial en los cinco países de Centroamérica, así como una lectura de los procesos regionales en el marco del sistema de integración incluyendo especificidades propias de la región. En el capítulo V se profundiza en el relato de cinco casos de estudios de planificación territorial en la región: el Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés en Honduras; el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Guatemala; el Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS); el Plan de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM) de San José en Costa Rica y el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 de El Salvador en los cuales se estudian las prácticas de los planificadores, las relaciones entre agentes y la organización del campo. El capítulo VI constituye el corazón empírico de la investigación y su momento inductivo. En él se presenta una reconstrucción de los cinco casos a partir de los relatos de los informantes y del proceso de codificación de las entrevistas lo que permite fundamentar una nueva interpretación de las experiencias. Ahí surgen temas clave en torno a: la operación del campo, las relaciones de poder entre los agentes y las características personales de los planificadores.

El capítulo VII es el corazón reflexivo de la tesis y arranque de su momento retroductivo. En él se hace la discusión de la evidencia empírica contrastándola con el marco teórico y la literatura para poder responder a las tres preguntas de investigación. ¿Cómo condiciona la organización del campo las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo? A través de la institución de los derechos de propiedad; de la operación e interpretación del marco legal y de la organización del Estado a nivel de gobierno nacional y de municipalidades. ¿Cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes? Lo

hacen a través de la posición de ventaja que ocupan los empresarios; en la subordinación de los planificadores respecto a los tomadores de decisión; en las dificultades para vincularse con los habitantes y en los múltiples conflictos que existen alrededor del territorio. Por último ¿Cómo se expresan la capacidad de agencia y las dotaciones de capital de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo? Se expresan en la importancia de la formación académica; en los enfoques y valores adquiridos a lo largo de su trayectoria profesional; en la formación de coaliciones con otros agentes; y en el aprovechamiento de su margen de maniobra, para interpretar leyes, normas e incidir sobre otros. Finalmente, en el capítulo VIII se presentan las conclusiones del trabajo para proponer los mecanismos que explican la forma en la que el campo, las relaciones de poder y la capacidad de agencia configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Se identifican tres procesos generativos que operan simultáneamente: la propiedad privada del suelo como *doxa* del campo; segundo, las luchas por el poder político y el territorio; y finalmente, la lucha por el prestigio, o capital simbólico, como fundamento de la capacidad de agencia de los planificadores. Al final, el trabajo cierra con un momento de reflexividad para reconocer la posición del propio investigador en el campo con las limitaciones y oportunidades que ello representa. Además, se plantean futuros temas de investigación que se desprenden de la tesis: la continuidad del debate sobre los principios generativos; los conflictos territoriales; los flujos de ideas sobre planificación territorial y la configuración de agentes territoriales emergentes en Centroamérica.

De esta manera, esta tesis doctoral permite cerrar el segundo paso en el “ir y venir” entre lo real, lo concreto y lo abstracto, en la lógica dialéctica de Marx (1857, p.57). De tal forma que después de la vivencia práctica que inspiró y motivó este trabajo se ha llegado a la reflexión científica que arroja luz sobre los mecanismos ocultos que la configuran y que deberían ser la base para más adelante volverse a transformar en práctica.

I. PROBLEMATIZACIÓN: HACIA UNA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 ANTECEDENTES: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI

En esta sección se presentan los antecedentes de la investigación que explican el interés específico en el período de estudio. Primero, se comentan los procesos de planificación territorial en los cinco países de Centroamérica poniendo en evidencia las novedades ocurridas entre 2003 y 2017. Segundo, interesa reconocer la constelación de instituciones que operan en el campo de la planificación territorial en la región y tercero, se hace una primera caracterización del agente planificador sobre cuya práctica este trabajo busca profundizar. Por lo tanto se trata de anunciar las primeras manifestaciones de lo fáctico que explican el interés en el objeto de estudio.

1.1.1 Procesos de planificación territorial en Centroamérica (2003-2017)

Las dos primeras décadas del siglo XXI años han sido intensas en materia de planificación del territorio en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica en diferentes niveles: nacional, sub nacional, municipal e incluso a nivel supra nacional centroamericano. Dicha intensidad está asociada tanto a la cantidad de experiencias que se han venido produciendo, como a un potencial cambio en las formas de planificar el territorio. Para ello, se parte de entender la planificación territorial como el proceso de elaboración de planes municipales, metropolitanos, urbanos, de ordenamiento territorial y de desarrollo en esos diferentes niveles.

1.1.1.1 Los procesos nacionales:

Los cinco países centroamericanos han dado pasos relevantes para consolidar la práctica de la planificación territorial y reivindicar la función de planificación del Estado nacional, en contraste con las últimas dos décadas del siglo XX. Se han elaborado instrumentos de planificación del desarrollo y del territorio a escala país: en Guatemala, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) formuló en 2014 el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”; en Honduras se realizó en 2010 la “Visión País: 2038”; en El Salvador se elaboró el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004) y los Planes Quinquenales de Desarrollo (2010-2014) y (2014-2019); en Nicaragua existe un “Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016” (PNDH) y otro 2018-2021. Costa Rica ha mantenido su aparato de planificación desde los años setenta a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que ha formulado sucesivos planes nacionales de desarrollo (PND) y en 2013 se formuló por primera vez un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) y su respectiva política (Ferrufino & Grande, 2013). Además, se han producido

avances significativos en la esfera de lo normativo y reglamentario. El período de estudio propuesto está marcado por la aprobación temprana en Honduras de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT, 2003). En El Salvador se hizo lo mismo en 2011. En Guatemala y Nicaragua existen anteproyectos legislativos desde 2007 y 2008. Todo lo anterior sería sintomático de una nueva dinámica que dejaría atrás el paradigma neoliberal para valorar la necesidad que el Estado intervenga de forma planificada en la organización del territorio nacional y en los procesos de desarrollo.

1.1.1.2 Nuevos procesos sub nacionales

Otra de las tendencias relevantes de la planificación territorial en América Central en los últimos años ha sido la consolidación de ejercicios de planificación de escala sub nacional tanto a nivel metropolitano como municipal. En Guatemala, se han producido desde el gobierno nacional los planes de las regiones Litoral, Petén y Transversal Norte. En Honduras se ha impulsado la propuesta de Regiones de Desarrollo. Mientras que en El Salvador se elaboraron catorce planes sub regionales de ordenamiento y desarrollo territorial (2006-2011) y más recientemente otros para la Franja Costero Marina y la Región Oriental. En Costa Rica se han dado esfuerzos de planificación de competitividad en las regiones Huétar Caribe y Chorotega. No menos importantes es la continuidad de los ejercicios de planificación urbana registrados en las ciudades capitales desde 2004: municipio de Guatemala, Tegucigalpa, Managua y GAM de San José en una línea que ya había generado productos relevantes durante la segunda mitad del siglo XX. Por ello, la aprobación e inicio de la implementación del PDT-AMSS y su Esquema Director (ED) en 2017 marca el cierre del período analizado.

Por último, están los múltiples planes de nivel municipal promovidos ya sea por el gobierno nacional o por los gobiernos locales. Desde los gobiernos nacionales existe una intención de orientar los procesos de planificación local por medio de guías y lineamientos que se han preparado en Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica. A nivel más puntual son destacables las experiencias de planificación en municipios tan diversos como Livingston en Guatemala; Santa Tecla en El Salvador; Puerto Cortés en Honduras, León en Nicaragua o Curridabat en Costa Rica donde se ha avanzado en el abordaje de temas como equidad de género, participación ciudadana, sostenibilidad ambiental o gestión del suelo (Ferrufino & Grande, 2013). En éste nivel sub nacional aparecen entonces otros rasgos de novedad tales como la emergencia del nivel regional intermedio, intentos de articulación entre el gobierno nacional y los municipios lo que anticipa el apareamiento de nuevos agentes y relaciones en el campo. Estos elementos se discuten con detalle en el capítulo IV de este trabajo.

1.1.1.3 El nivel supra nacional centroamericano

Finalmente, un nuevo nivel de complejidad y potencial convergencia de los procesos de planificación en Centroamérica se ha venido consolidando en éste período como parte de los procesos de integración. En este marco se han producido instrumentos como la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR, 2013), la Estrategia Centroamericana

de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010), la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH, 2006) y la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (ACOT, 2008). Todo ello ha permitido el intercambio de experiencias y el probable surgimiento de una comunidad de práctica de profesionales amparados en el proceso de integración (Berti & Ferrufino, 2009).

En síntesis, en el período de estudio propuesto (2003-2017) en Centroamérica aparecen rasgos novedosos que ponen de manifiesto una dinámica de cambio en el campo de la planificación territorial a escala regional: se ha fortalecido la participación del gobierno nacional en la elaboración de planes y estrategias de desarrollo; ha crecido el interés en el ámbito intermedio; han aparecido nuevas experiencias municipales interesadas en temas novedosos; se ha consolidado un esfuerzo de intercambio en la temática en el marco del proceso de integración, al mismo tiempo que han continuado los ejercicios más tradicionales de planificación urbana sobre todo en las áreas metropolitanas de las capitales. Este trabajo retoma esas experiencias para entender con mayor profundidad la forma de organización del campo, las relaciones entre los agentes y las tensiones que derivan de la regulación de la propiedad privada del suelo.

1.1.2 Una constelación variable de organizaciones

Al mismo tiempo que se han producido estas experiencias, las instituciones públicas nominalmente encargadas de la planificación territorial en los cinco países se han venido transformando, evidenciando la creciente importancia de algunos agentes y la reconfiguración del campo en general. Los procesos nacionales han visto la consolidación de nuevas instancias dentro del órgano ejecutivo. Probablemente es en Costa Rica donde el esquema institucional tradicional ha persistido más ya que sigue siendo notable la fuerza del MIDEPLAN y de otros ministerios encargados de los temas de vivienda y asentamientos humanos (MIVAH) y medio ambiente (MINAE). En el resto de países ha cobrado importancia la creación de instancias colegiadas para la toma de decisión en materia de planificación del territorio, tales como: el Consejo de Comunicación y Ciudadanía (CCC) en Nicaragua; la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) y el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) en El Salvador; la Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) en Guatemala. En el nivel subnacional también existen organizaciones de interés para la investigación, además de los mismos gobiernos municipales. Es el caso del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y su brazo técnico, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS). El caso de la GAM de San José ofrece un buen contrapunto en tanto se ha hecho un importante esfuerzo de planificación territorial a través del Plan GAM aunque sin crear una estructura metropolitana. También es notable el protagonismo de algunos municipios específicos, como Guatemala, Puerto Cortés en Honduras o León en Nicaragua.

Para los propósitos de este trabajo interesa subrayar que a pesar de las tendencias comunes y experiencias compartidas, los diseños institucionales y la consolidación de las nuevas instancias nacionales siguen siendo diferenciados. Quiere decir que en los últimos quince años el campo de la planificación territorial en Centroamérica ha sufrido numerosas transformaciones tanto por la realización de nuevas experiencias, como por la reorganización de los agentes y la posible transformación del enfoque de planificación. De ahí el interés de éste trabajo en profundizar en el estudio del campo y sus relaciones a lo largo de ese período de cambio.

1.1.3 ¿Quiénes son los planificadores del territorio en Centroamérica?

El estudio del campo y de las organizaciones vinculadas a la planificación territorial en los cinco países permite acercarse a los agentes individuales de interés central para este trabajo: los planificadores. Se trata entonces de reconocer las prácticas de las personas que “hacen” planificación territorial en Centroamérica en dichas organizaciones, sus motivaciones y formas de actuar y reconocer las relaciones que establecen con otros agentes que operan en el campo. Estos planificadores se ubican preliminarmente en tres grupos. Primero, son las personas encargadas de coordinar dichos planes y dirigir equipos. Segundo, son los técnicos responsables de la formulación e implementación, de la aplicación de las normas y de la emisión de permisos de urbanización y construcción que se ubican en el sector público nacional, metropolitano o municipal. Un tercer grupo está compuesto por profesionales que han prestado sus servicios como consultores externos y asesores desde una práctica privada nacional o internacional. Estos planificadores pueden ser profesionales “especialistas” con formación universitarios de grado o postgrado en disciplinas vinculadas a la planificación territorial: ordenamiento territorial, planificación urbana y regional, estudios urbanos u otros. También pueden ser profesionales de múltiples áreas: arquitectura, ingenierías, economía, derecho, sociología que por su trayectoria laboral han hecho una carrera vinculada a la planificación del territorio. Finalmente, no se descarta encontrar personas sin formación académica pero que por su trayectoria han tenido o tienen una participación activa en el campo que puedan resultar de interés para éste trabajo.

Por último, cabe subrayar que los planificadores no son los únicos agentes del campo de la planificación en Centroamérica. Otros agentes como los tomadores de decisión política, los empresarios, los propietarios de suelo o los mismos habitantes también son fundamentales en la operación del campo. No obstante, el interés de éste trabajo se focaliza en las prácticas de los planificadores, en sus relacionamientos con el resto de agentes y su capacidad de agencia.

1.1.4 El estudio de los agentes de la planificación territorial

La anterior reflexión permite introducir algunos antecedentes del interés por comprender mejor las prácticas de los planificadores territoriales y en términos generales su “capacidad de agencia”. En primer lugar, como se explica en el capítulo II, la construcción de teoría sobre la planificación ha estado dominada por lo que Harvey (1979, p.16) caracteriza como el debate sobre “los problemas en la ciudad”, es decir una preocupación excesivamente macroscópica y unidisciplinar, fundada en conocimientos parciales, que dificulta su comprensión como un objeto

de estudio particular. De tal forma que la discusión académica, particularmente en América Latina, ha estado dominada por temáticas como: la pobreza, la desigualdad, la informalidad, los desastres o la vivienda como manifestaciones que se dan en el territorio. Es hasta en los últimos veinticinco años, particularmente en el mundo académico anglosajón, que se ha fortalecido el interés por comprender el papel que juegan los planificadores y otros agentes en los procesos de planificación territorial. De ahí emerge una literatura interesada en la actividad profesional: sus destinatarios, su cultura, sus valores, sus lealtades y en definitiva sus prácticas (Campbell & Fainstein, 2003). El foco de atención de estos trabajos se orienta hacia los productos específicos de la disciplina: los planes, las políticas, los proyectos, como evidencias de una “práctica real” en contextos determinados (Forester, 2013, p.14). De igual forma se presta atención a la relación de poder entre los agentes del campo, particularmente los tomadores de decisión política, los grupos empresariales y las comunidades (Healey, 2003). Todo ello desemboca en una preocupación más profunda por el posicionamiento de los profesionales respecto a temas críticos como el bien común y el interés privado. Es apenas en los últimos cinco años que se han detectado trabajos en esta línea en la región latinoamericana, notablemente, aquellos interesados en los conflictos urbanos (Azuela, 2011).

Todos los anteriores constituyen antecedentes de primera línea para emprender el estudio de la práctica de los planificadores territoriales en Centroamérica respecto a la propiedad privada del suelo y los elementos que la configuran como parte de la operación de un campo de la vida social durante un período histórico de intensa actividad en él que aparecen importantes cambios de dinámica y emergen nuevos agentes y relacionamientos.

1.2 EL OBJETO DE ESTUDIO: GRANDES CONCEPTOS Y RELACIONES

Según Danermark et al (2016, p.44) el objeto de estudio se entiende como “la representación de aquella parte de la realidad que se busca estudiar”. Desde esa lógica para poder producir conocimiento sobre el campo de la planificación y las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica es necesario pasar por un proceso de conceptualización de los elementos y relaciones que configuran dicho objeto. El objeto se construye desde una lógica relacional que de acuerdo a Bourdieu & Wacquant (2005) permite superar los falsos dualismos macro/micro; objetivo/subjetivo; teoría/práctica de las ciencias sociales. En esta investigación el objeto de estudio está construido a partir de cuatro conceptos básicos: el campo de la planificación territorial; el agente planificador; la propiedad privada del suelo y las prácticas de los planificadores. Adelante se presenta una breve elaboración de estos conceptos a partir del constructivismo estructural de Pierre Bourdieu y otros aportes que luego se profundizan en el capítulo II como parte del marco teórico del estudio. En la figura 1.1 se evidencian cuatro puntos de partida para comprender el objeto.

1. Las prácticas de los planificadores territoriales están al centro de la investigación. Estas prácticas están configuradas a la vez por: la naturaleza de la propiedad privada del suelo en la región y por la dinámica de operación del campo de la planificación territorial;

2. Las prácticas de los planificadores son parcialmente producto de arreglos específicos que existen en la región respecto a la propiedad privada del suelo, incluyendo aspectos normativos (leyes, regulaciones) y los intereses conflictivos entre agentes;
3. Las prácticas de los planificadores resultan de la dinámica del campo entendido como espacio de posiciones (y oposiciones) en el que operan agentes con determinados recursos, bajo ciertas reglas, en el marco de relaciones de poder específicas;
4. La operación del campo de la planificación territorial está articulada, mas no totalmente comprendida, con los conflictos y normas asociadas a la propiedad privada del suelo que tampoco opera exclusivamente en el campo de la planificación. Ambas categorías están imbricadas y en este trabajo se entiende que su interacción configura las prácticas. Adelante se discuten con mayor detalle estas categorías.

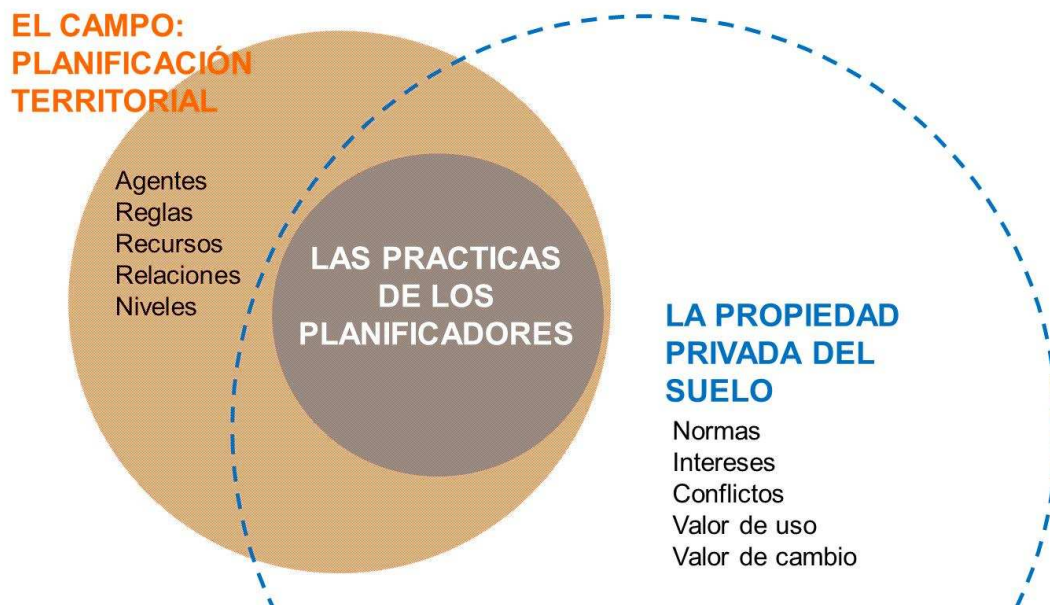


Figura 1.1: Las prácticas de los planificadores al centro del objeto de estudio
Fuente: elaboración propia

1.2.1 El campo de la planificación territorial

El campo se entiende como un espacio social parcialmente autónomo que posee un conjunto propio de reglas y agentes, con distintas posiciones y capitales característicos y una dinámica propia. Bourdieu lo definió metafóricamente como “un espacio de juego relativamente autónomo, con objetivos propios a ser logrados, con jugadores compitiendo entre sí y empeñados en diferentes estrategias según su dotación de cartas y su capacidad de apuesta, pero al mismo tiempo interesados en jugar porque creen en el juego y reconocen que “vale la pena jugar” (Bourdieu, 1992, p.65). Se trata de un “campo de fuerzas” construido a partir de relaciones de poder (Bourdieu, 1995, p.232). Este trabajo profundiza en un campo particular, el de la planificación territorial, entendido como un conjunto de prácticas de planificación municipal,

urbana, metropolitana, de ordenamiento territorial y de desarrollo en un contexto determinado: los cinco países centroamericanos entre 2003 y 2017. Para ello, se busca profundizar en cuatro elementos característicos: los agentes, las reglas, las relaciones de poder y los recursos con que operan los agentes.

1. En el campo de la planificación territorial existen varios agentes en permanente relación. Siguiendo a Harvey (1979, p.170) se identifican tres grandes agrupaciones aparte de los planificadores: los políticos o tomadores de decisión; los habitantes o “usuarios de la ciudad” a nivel de individuos o colectivos y los empresarios vinculados a actividades inmobiliarias, incluyendo tres sectores: los terratenientes o propietarios de inmuebles; los constructores o desarrolladores de proyectos inmobiliarios y los financiadores.
2. El campo se configura a partir del relacionamiento de estos agentes lo que a su vez condiciona sus prácticas y los impregna de una serie de disposiciones respecto a la propiedad privada, el bien común o el interés privado. Estas relaciones no se establecen en pie de igualdad. Son relaciones de poder en un marco de disputas por conservar o alterar el orden establecido (*status quo*) dentro del campo.
3. En el campo de la planificación territorial en Centroamérica existen varios niveles que se superponen desde lo local municipal hasta lo nacional pasando por lo metropolitano y lo sub nacional. Además, la configuración de agentes y fuerzas se replica, aunque de manera diferenciada, en cada uno de estos niveles. La figura 1.2 ilustra estas ideas:

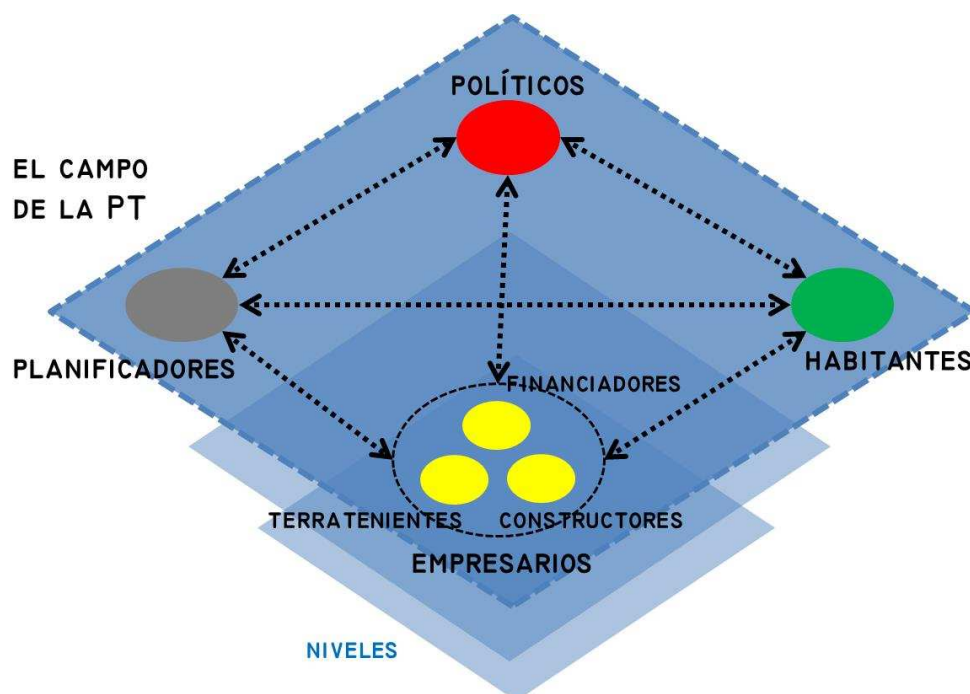


Figura 1.2: La configuración del campo de la planificación territorial

Fuente: elaboración propia

4. Finalmente, en la figura 1.3 se presentan dos esquemas que ilustran la idea que los agentes mantienen relaciones dinámicas en el campo. En un escenario, los políticos y empresarios pueden tener una relación más estrecha y combinar el poder político y el económico para dominar el campo al tiempo que se alejan tanto de los planificadores como de los habitantes. En otro escenario, los planificadores y los políticos pueden relacionarse más estrechamente y juntar legitimidad técnica con política, para impulsar por ejemplo, una visión de bien común. Este trabajo se interesa por caracterizar las posibles configuraciones del campo de la planificación territorial en Centroamérica en distintos niveles para comprender las prácticas del agente planificador

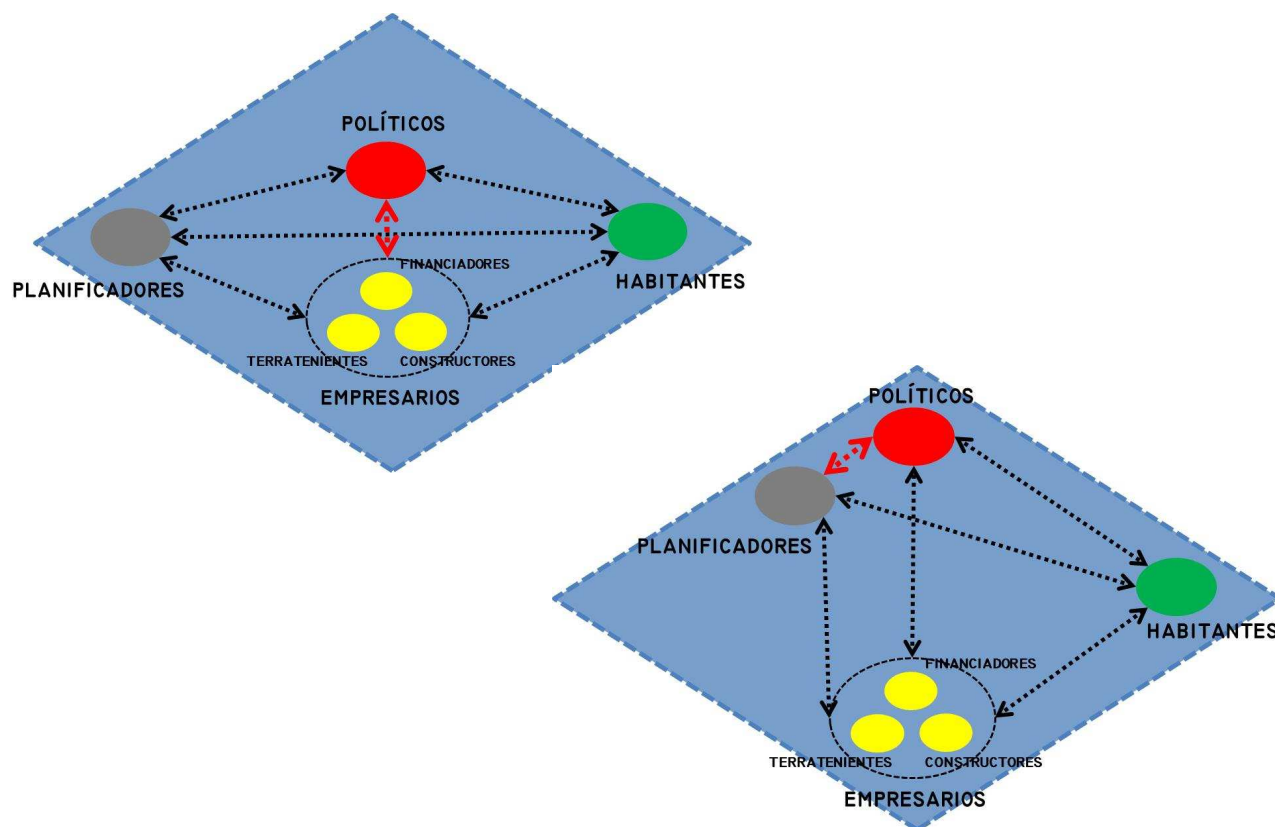


Figura 1.3: La configuración dinámica del campo, escenarios 1 y 2

Fuente: elaboración propia

1.2.2 El agente planificador

Los agentes de cualquier campo construyen múltiples relaciones de sentido de carácter netamente simbólico. De acuerdo a Bourdieu “los actores perciben, piensan y construyen esas estructuras para luego actuar sobre esa base”, son portadores de determinadas disposiciones estructuralmente creadas. Ello permite “en un solo modelo, el análisis de la experiencia de los agentes sociales y el análisis de las estructuras objetivas que hacen posible esta experiencia” (2000, p.7). Esta visión teórica presupone que los agentes están caracterizados por diversos capitales que clasifica como: económico, social, cultural y simbólico.

Adicionalmente, Bourdieu analiza los agentes a partir de otras dos grandes categorías: el *habitus* y la trayectoria. El *habitus* es el cúmulo de disposiciones socialmente construidas que impregnan a cualquier agente y que orientan, sin determinar, su acción social. Para el caso, todo planificador en Centroamérica podrá tener ciertas disposiciones hacia la propiedad privada del suelo o en su forma de entender el interés público a partir de su proceso de socialización, lo que en definitiva condicionaría su práctica. La trayectoria se refiere al hecho que los agentes no permanecen estáticos ni en el campo ni en el tiempo ya que pueden desplazarse en diferentes sub espacios dentro del mismo acumulando nuevas experiencias, adquiriendo nuevos conocimientos y construyendo nuevas redes de relaciones con otros agentes. Destacan cuatro elementos:

1. El agente planificador está caracterizado por su dotación de capitales: social, cultural, económico y a partir de estos tres un capital simbólico intangible. Para este trabajo se busca profundizar en los mecanismos que permiten al capital social y cultural configurar las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica.
2. El agente planificador porta una serie de disposiciones o *habitus* que provienen del campo en el que se mueve. Estas disposiciones condicionan su práctica pero no la determinan. Interesa saber cómo los arreglos institucionales y conflictos respecto a la propiedad privada del suelo configuran la práctica. La figura 1.4 es una expresión gráfica de estos planteamientos.

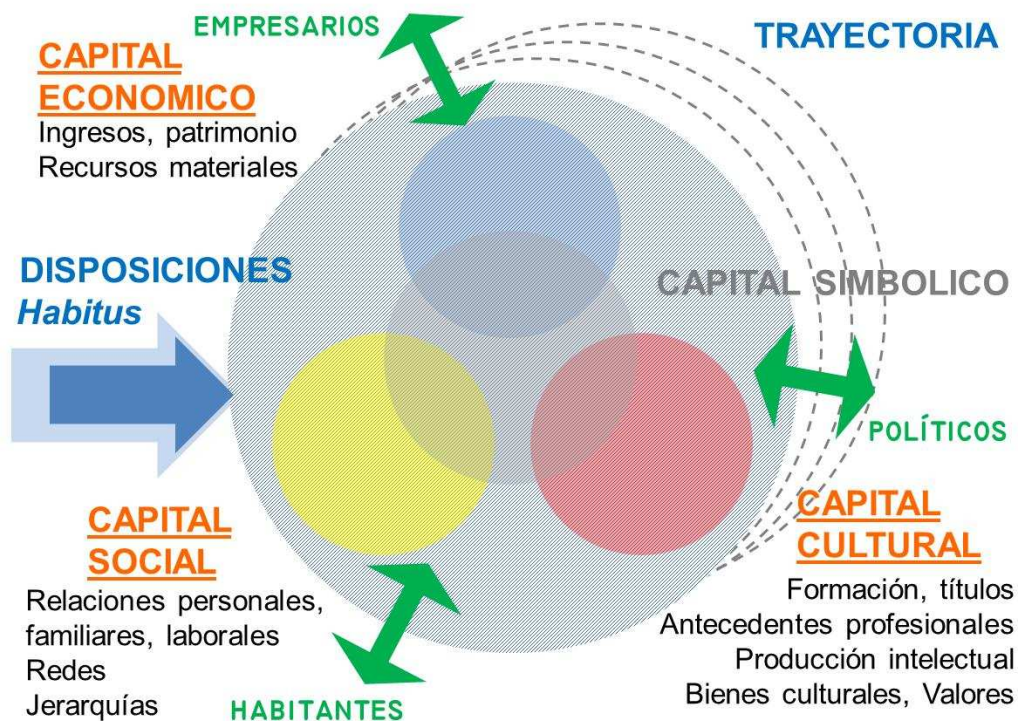


Figura 1.4: El agente planificador
Fuente: elaboración propia

3. Ningún agente permanece inmutable en el tiempo ya que posee una trayectoria. Se desplaza en el campo porque pasa de un nivel de planificación a otro, porque cambia de sector o tipo de organización o por razones generacionales.
4. Los agentes se están relacionando continuamente entre sí, por lo que para el agente planificador se distinguen interacciones, de diferentes intensidades, con: los políticos, los empresarios y los habitantes.

1.2.3 La propiedad privada del suelo

La propiedad privada del suelo es una categoría esencial dentro de las ciencias sociales con profundas implicaciones conceptuales y prácticas para la planificación territorial, las ciencias sociales y las jurídicas. En el pensamiento marxista clásico la propiedad es un elemento fundamental del sistema capitalista. Marx & Engels afirman que “El Estado sólo existe en función de la propiedad privada” con el propósito de asegurar su protección y reproducción (1974, p.98). Coronil recuerda que Marx explicaba “el proceso social de producción” alrededor de los binomios: capital / ganancia; trabajo / salario y tierra / renta del suelo (2000, p.54). La propiedad de la tierra estaría al centro del desarrollo capitalista de igual forma que el capital y el trabajo como base de los procesos de acumulación (Márquez & Pradilla, 2017, p.24). Autores latinoamericanos como Jaramillo (2009), Oliveira (2015) y Azuela (2016) recuerdan que la propiedad privada del suelo es un dispositivo jurídico que tiene múltiples implicaciones objetivas y subjetivas como, la diferenciación: ganancia / renta; propietario / desposeído y el hecho de convertir al suelo en una mercancía transable.

Desde la perspectiva micro sociológica, Weber (1977) aborda la propiedad privada como un elemento central para los conceptos de comunidad y sociedad por ser un acuerdo entre sus miembros con un elevado grado de reconocimiento y legitimidad. Berger & Luckman (1976) plantean que la propiedad privada es algo “que todos saben”, es decir un cúmulo de conocimientos socialmente compartidos, que permiten a los individuos desenvolverse en el mundo de la vida cotidiana (p. 62).

Lo anterior señala el rol crucial de la propiedad privada en la relación entre individuo y comunidad como manifestación de las relaciones de reciprocidad y su peso como elemento de carácter normativo que obliga al Estado a actuar en su defensa. Bourdieu entiende la propiedad privada del suelo como una de las *doxas* incuestionadas y aparentemente naturalizadas dentro de la sociedad que históricamente se ha ido incorporando en el *habitus* colectivo (2003, p.116).

En el campo de la planificación territorial la discusión sobre la propiedad privada del suelo se interesa en algunos temas más específicos. Harvey (1979) explica que para el urbanismo es esencial entender que el suelo posee características particulares, tales como: estar fijo en una

localización, la imposibilidad de reproducirlo, su carácter indestructible¹ y ser imprescindible para cualquier actividad humana (p.164). Lefebvre (1978, 2013) afirma que de ahí deviene la contradicción fundamental entre valor de uso y valor de cambio del suelo en las economías capitalistas. El suelo es una necesidad básica para cualquier persona o grupo social pero también es un instrumento de acumulación de riqueza y poder en la sociedad. Jaramillo (2009) entiende la propiedad privada como una estructura jurídica que permite el dominio de las características irreproducibles del suelo por parte del poseedor del dominio jurídico, otorgándole la potestad de controlar su escasez (p.89). Para Ingram & Hong (2009) hay tres asuntos clave dentro de esta relación: el contexto socio institucional; la tensión entre interés público y privado y las implicaciones para el logro de los objetivos más amplios de la planificación como la protección ambiental o la provisión de vivienda (pp.3-4). Esta tensión permanente entre el derecho de propiedad privada e interés público se manifiesta a través de diversos arreglos institucionales y culturas locales (Ostrom, 2009). La propiedad privada del suelo no es una ni ha sido la misma todo el tiempo. Se trata realmente de un “haz de derechos” (Azuela, 2016, p.595). De ahí la intención de este trabajo en explorar como estas normas y relaciones en torno a la propiedad privada del suelo configuran las prácticas de los planificadores territoriales en Centroamérica. La figura 1.5 resume este planteamiento al ubicar a la propiedad privada de suelo al centro de la tensión entre interés público e interés privado asociada a su doble dimensión de valor de uso y valor de cambio.

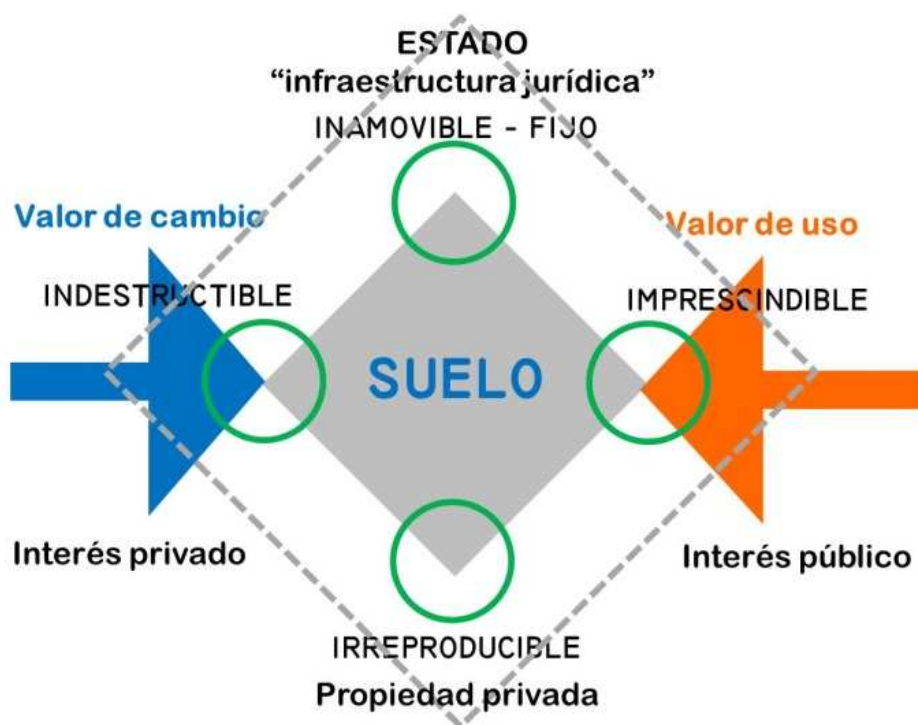


Figura 1.5: La propiedad privada del suelo entre el interés público y el interés privado

Fuente: elaboración propia

¹ El carácter indestructible no se refiere a la imposibilidad que una porción de suelo no pueda ser alterada por condiciones ambientales o antrópicas si no que al hecho que el suelo es un bien durable

1.2.4 Las prácticas de los planificadores

La visión relacional de los campos permite combinar el estudio de las “prácticas conocedoras” y el “conocimiento práctico” ya que los agentes son “constructores de la realidad” (Bourdieu, 1995, p. 180). De ahí que las prácticas concretas dependan de las posibilidades reales de los agentes, explicadas por: sus dotaciones de capitales; sus disposiciones (valores y experiencias) y sus relaciones con otros agentes. Bourdieu (2003, p.14) explica que más importante que las acciones y las decisiones son las intenciones y el “saber hacer” de los agentes. Mientras que de Sardan (1995, p.66) insiste en que las prácticas tienen carácter de intercambios y transacciones con otros agentes de carácter económico, social y simbólico.

De ahí que en primera instancia este trabajo entiende las prácticas como un conjunto de seis elementos relacionados que responden a tres preguntas: 1/ ¿Qué hacen los planificadores? i/ Las actividades profesionales típicamente desarrolladas por los planificadores; ii/ Los productos que resultan de esas prácticas: políticas, planes, normas, proyectos; 2/ ¿Cómo lo hacen? iii/ Los conocimientos específicos sobre la planificación y la propiedad privada del suelo; iv/ Las relaciones con otros agentes que devienen en la conformación de redes o coaliciones; 3/ ¿Porqué lo hacen así? v/ Los valores, asociados a las creencias, las motivaciones y los principios que persiguen los profesionales; vi/ Las posturas, es decir el posicionamiento concreto respecto a temas específicos.

La puesta en práctica de los conocimientos, valores, formación profesional, antecedentes, relaciones sociales y redes en esas actividades y productos se convierten entonces en evidencia de otro concepto central para éste trabajo: la “capacidad de agencia”. Este trabajo asume entonces que el universo de prácticas de los planificadores en Centroamérica resulta de la interacción entre: su dotación de capitales y capacidad de agencia; las normas y arreglos institucionales asociados a la propiedad privada del suelo y en general, sus relaciones con otros agentes tales como grupos empresariales, políticos y habitantes, mediado todo por la “capacidad de agencia” del planificador.

1. Las prácticas de los planificadores están al centro del objeto de estudio, configuradas tanto por los capitales del planificador y los arreglos institucionales e intereses asociados a la propiedad privada del suelo y las relaciones con otros agentes. Estas prácticas son la expresión palpable de la operación de mecanismos en esos tres ámbitos.
2. Se ha optado por concentrar la atención sobre los capitales social y cultural de los planificadores ya que en ellos se anidan algunos elementos fundamentales como: creencias, valores, formación académica, conocimientos, redes y relaciones. Además, éste tipo de elementos pueden traer a cuenta algunas de las disposiciones más arraigadas en el *habitus* respecto a la propiedad privada. Dicho traslado no es automático y en buena medida evidencia la capacidad de agencia del planificador.

3. La propiedad privada del suelo también configura las prácticas de los planificadores al menos desde dos planos complementarios. Uno dado por la estructura formal vinculada a las normas (políticas, leyes) que regulan los derechos y deberes asociados con la propiedad, es decir los arreglos institucionales. Otro definido por la tensión continua entre interés público e interés privado que resulta de la disputa entre el valor de uso y el valor de cambio de la propiedad privada del suelo que también configura la operación del campo de la planificación territorial.
4. Finalmente, las prácticas también resultan de las relaciones que los planificadores establecen con los otros agentes: políticos, empresarios y habitantes, quienes en el marco de sus relaciones de poder condicionan el quehacer de los profesionales, encarrilándolos hacia posiciones de: “facilitadores” o “mediadores”, como agentes “hegemónicos” o “movilizadores de intereses comunitarios” (Campbell & Fainstein, 2003, p.4). La figura 1.6 muestra estas interacciones:



Figura 1.6: La configuración de las prácticas de los planificadores

Fuente: elaboración propia

1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El propósito central de este trabajo, la “intención” del sujeto investigador (Gutiérrez Rohán, 2007, p.4), es explicar cómo la organización del campo de la planificación territorial, las relaciones con otros agentes del campo y la capacidad de agencia de los planificadores han

configurado sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica durante el período 2003-2017. Más formalmente los objetivos que se persiguen son:

1.3.1 Objetivo general

Explicar cómo las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica (2003-2017) se configuran a partir de la organización del campo, de las relaciones de poder que establecen con otros agentes y de su capacidad de agencia vinculada a su dotación de capital social y cultural.

1.3.2 Objetivos específicos

O1: Determinar la manera en la que la organización del campo de la planificación territorial condiciona las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica en el período de estudio.

O2: Explicar cómo las relaciones de poder que establecen los planificadores y el resto de agentes del campo se manifiestan en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo.

O3: Establecer la forma en la que la capacidad de agencia y las dotaciones de capital social y cultural de los planificadores del territorio en Centroamérica se expresan en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en el período 2003-2017.

1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Una vez discutido, conceptualizado y representado el objeto de estudio es posible formular las preguntas de investigación que se busca responder con este trabajo. Así como en los objetivos, se presenta una pregunta general más globalizante seguida de tres preguntas más específicas.

1.4.1 Pregunta general

¿Cómo se configuran las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica a partir de la organización del campo, de las relaciones de poder que establecen con otros agentes y de su capacidad de agencia en el período 2003-2017?

1.4.2 Preguntas específicas

1. ¿Cómo condiciona **la organización del campo** de la planificación territorial en Centroamérica las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo durante el período de estudio?
2. ¿Cómo se manifiestan **las relaciones de poder** entre los planificadores y el resto de agentes del campo de la Planificación Territorial en Centroamérica (2003-2017)?
3. ¿Cómo se expresan **la capacidad de agencia** y las dotaciones de **capital social y cultural** de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica en el período 2003-2017?

1.5 ORIENTACIONES HIPOTÉTICAS

A partir de los antecedentes, de la conceptualización del objeto de estudio y del conocimiento teórico de los temas se proponen una serie de orientaciones hipotéticas que pueden darle respuesta a las preguntas de investigación y que contribuyen a orientar la investigación. No se trata tanto de que la investigación compruebe si estas hipótesis son verdaderas o falsas si no de partir de ellas para identificar los procesos generativos de esta parcela de realidad.

Hipótesis General (HG): A lo largo del período de estudio, las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada de suelo en Centroamérica han estado restringidas por: la organización del campo de la planificación territorial en términos de los arreglos institucionales, de la estrecha relación entre los grupos empresariales y los tomadores de decisión política quienes ejercen un poder dominante en el campo haciendo prevalecer el interés privado sobre el suelo; así como por la débil capacidad de agencia y poco relacionamiento de los planificadores con otros agentes, particularmente los habitantes. Esta hipótesis general engloba tres planteamientos hipotéticos más específicos:

1. H1: La organización del campo expresada en los arreglos institucionales (normas y leyes) y el poder dominante de los grupos empresariales (terratenientes, financiadores y constructores) ha restringido la formulación de instrumentos efectivos de planificación territorial, así como la aplicación de políticas, planes, normas y proyectos que hagan prevalecer el interés público sobre la propiedad privada del suelo en Centroamérica en el período de estudio.
2. H2: La cercanía de los grupos empresariales (terratenientes, financiadores y constructores) y de los tomadores de decisión (políticos) en la administración pública, así como la desvinculación de los planificadores respecto a los habitantes (individuos, hogares, organizaciones sociales) han favorecido que el campo de la planificación territorial en Centroamérica sea dominado por la lógica del valor de cambio del suelo respecto a su valor de uso.
3. H3: Los planificadores del territorio en Centroamérica no han tenido la capacidad de agencia suficiente para movilizar su dotación de capital social y cultural e implementar regulaciones efectivas sobre la propiedad privada de suelo de acuerdo al interés público.

Estas hipótesis indican que las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica están severamente limitadas por la configuración de un campo donde predomina: 1/ el poder de los grupos empresariales (terratenientes, financiadores, constructores); 2/ la estrecha relación de estos con los tomadores de decisión; 3/ los arreglos institucionales que favorecen los intereses privados sobre el suelo; y 4/ la limitada capacidad de agencia de los planificadores que les impide movilizar sus propios capitales culturales y sociales, particularmente su relación con los habitantes. Todo ello hace que en la región prevalezca el valor de cambio que hace del suelo una

mercancía orientada por el interés privado por sobre el valor de uso que pone en primer plano el interés público y los derechos de los habitantes.

1.6 LÍMITACIONES

En este apartado se identifican los principales obstáculos que pueden preverse para la realización efectiva de la investigación propuesta y se anuncian mecanismos para superarlos. Dichas limitantes son: la naturaleza compleja, dinámica y multi nivel del objeto de estudio; los límites espacio temporales y finalmente, los recursos disponibles para realizar la investigación. Como ya se ha explicado interesa estudiar las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica (2003-2017) en tres niveles: nacional, sub nacional metropolitano y local. No es posible plantearse la elaboración de un catálogo exhaustivo de estas prácticas en la región. Sólo en Guatemala se han elaborado más de 130 planes municipales de ordenamiento territorial, en El Salvador 96 planes estratégicos participativos y no menos de 50 planes cantonales en Costa Rica. Todo esto aparte de planes metropolitanos, regionales y nacionales. Enfrentar este universo de prácticas es un reto fundamental para este trabajo, que se resuelve a través de la estrategia metodológica propuesta en el capítulo III.

La limitante espacio temporal se desprende de la anterior. La investigación conlleva desplazamientos a cuatro países y dentro de ellos zonas o ciudades específicas. Esto implica mayor dificultad para conocer a detalle algunas de las experiencias de planificación más originales pero más remotas de la región, a la vez que obliga a disponer de más tiempo y recursos. La situación política y la agitación social propias de la región también pueden dificultar el acercamiento a algunas experiencias relevantes como es el caso de Nicaragua desde abril de 2018. El tiempo es también un límite clave en tanto la práctica de la planificación es continua en la región y el objeto de estudio es dinámico por su cercanía temporal, constantemente se producen nuevas experiencias, cambios organizacionales y el trabajo debe saber acotar hasta donde y hasta cuando considerar dichos insumos. La investigación de campo se ha llevado a cabo en un período de 20 meses calendario por lo que ha requerido de una planificación exhaustiva para asegurar la apropiada recolección de información. Aprovechar la experiencia previa respecto al objeto de estudio ha sido una ventaja para gestionar de forma efectiva esta limitación.

Finalmente, investigar un objeto de estudio complejo, con múltiples niveles, en un espacio amplio y en un tiempo limitado, demanda una serie de recursos para llevarse a cabo. De un lado recursos humanos y tiempo para hacer investigación documental y entrevistas con los agentes del campo, procesar y analizar datos. Por otro lado, esto implica recursos económicos que viabilicen la adquisición o reproducción de información, desplazamientos terrestres y aéreos, alojamiento y viáticos para acometer la tarea en buenas condiciones. Nuevamente el diseño metodológico propuesto en el capítulo III incluye una propuesta para superar o atenuar estas limitaciones.

1.7 JUSTIFICACIÓN

¿Porqué es relevante estudiar el campo de la planificación territorial y las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica en el período 2003-2017? ¿Cómo se justifica emprender un proyecto de investigación de esta naturaleza? Las razones son múltiples y están directamente relacionadas con el aporte cognitivo y de incidencia que se espera hacer con el trabajo.

En primer lugar, a nivel descriptivo, el estudio permite hacer una caracterización de la configuración y operación del campo de la planificación territorial en diferentes niveles en los cinco países centroamericanos. Es decir, reconocer de una forma sistemática: las reglas vinculadas a la planificación que rigen en cada país; los agentes que participan en el campo; sus recursos y las relaciones que han construido entre sí. Todo ello, permite una mejor comprensión de los procesos de planificación en Centroamérica y facilita la identificación de tendencias comunes y originalidades. En segundo término, la investigación arroja luz sobre el comportamiento y las relaciones de poder que establecen entre sí los agentes del campo: planificadores, tomadores de decisión, grupos empresariales y habitantes, lo que en definitiva coadyuva a un mejor conocimiento acerca de las lógicas detrás de la producción social del espacio en la región y su vínculo con la propiedad privada del suelo. Ello permite confirmar similitudes y diferencias con el resto de América Latina y con otras regiones del mundo.

Tercero, el trabajo aportará nuevas explicaciones relacionales acerca del tratamiento que las sociedades centroamericanas han hecho de la propiedad privada del suelo en el siglo XXI, cuando sus procesos de urbanización están ya consolidados. Esto se encadena bien con otros estudios históricos, geográficos, sociológicos, antropológicos y económicos que han analizado el papel de la tierra en la configuración social de Centroamérica aunque aportando una nueva perspectiva centrada en la planificación territorial. En cuarto lugar, al retomar el marco del constructivismo estructural de Bourdieu y de los paradigmas contemporáneos de planificación y aplicarlos al estudio del campo de la planificación territorial la tesis espera hacer un aporte a la teoría social y de la planificación aportando nuevas evidencias empíricas desde Centroamérica. Finalmente, este trabajo pone al centro de su interés las prácticas de los planificadores con lo que busca valorar la figura del agente en los procesos de desarrollo para explorar de una parte los elementos que condicionan su quehacer y de otra parte destacar su capacidad de agencia. A la larga, ello permitirá hacer aportes para la consolidación de la misma práctica de la planificación en Centroamérica. En definitiva, parafraseando a Marx, con este trabajo se trataría no solo de conocer la planificación territorial en Centroamérica, sino que de intentar transformarla.

*En el espacio del poder, el poder no aparece como tal;
se esconde bajo la organización del espacio.*
Lefebvre, citado por Harvey (2008, p.192)

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El segundo capítulo de la tesis se organiza en dos secciones complementarias. En la primera parte se presenta el marco teórico propiamente dicho en el cual se elaboran los cuatro conceptos clave alrededor de los cuales se organiza el trabajo de investigación: el campo de la planificación, el agente planificador, la propiedad privada del suelo y las prácticas de los planificadores. Todo ello orientado desde el concepto de campo y la perspectiva sociológica del constructivismo estructural de Pierre Bourdieu y de otros, además de una discusión sobre la teoría de la planificación y sus implicaciones para un estudio del campo y de la práctica de los planificadores en Centroamérica. En la segunda parte, se hace una revisión de la literatura para establecer un estado del arte respecto a las preguntas específicas de investigación de este trabajo, es decir: la organización del campo, los arreglos institucionales y los intereses relacionados a la propiedad privada del suelo; las relaciones de poder entre planificadores y otros agentes del campo; y finalmente las dotaciones de capital y capacidad de agencia de los planificadores. De esta manera se espera contar con una base conceptual sólida para desarrollar la propuesta metodológica de la investigación y finalmente volver a la práctica a través del trabajo empírico.

2.1 MARCO TEÓRICO

En esta sección se busca elaborar el marco teórico necesario para emprender el estudio del campo de la planificación territorial y de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo con un doble propósito: construir los conceptos fundamentales que orientan el trabajo de investigación y debatir con el contexto teórico contemporáneo en la materia. Para robustecer dicha discusión en los cuatro apartados de esta sección se elabora y expande lo anunciado en la problematización del objeto de estudio respecto al campo de la planificación, el agente planificador, la propiedad privada del suelo y las prácticas de los planificadores. Todo esto demanda la revisión de una abundante producción intelectual y mantener un diálogo entre diversas literaturas tanto por su origen geográfico como por las disciplinas involucradas: desde la filosofía hasta la planificación, pasando por la sociología, la geografía y la antropología, a las que este trabajo espera ahora hacer una contribución desde Centroamérica.

2.1.1 Planificación Territorial: fundamentos teóricos y conceptualización como campo

La discusión teórica en torno a la planificación territorial aborda al menos tres aspectos clave interrelacionados. Primero, el debate en torno al vínculo entre planificación y desarrollo, con su respectiva discusión respecto a territorio, niveles de planificación y desarrollo territorial; en segundo lugar, las diversas clasificaciones y tendencias teóricas de la planificación hasta llegar a proponer una taxonomía de la planificación contemporánea y finalmente, una propuesta conceptual para comprender el campo de la planificación territorial.

2.1.1.1 La dimensión territorial de la planificación

Para éste trabajo hablar de planificación territorial conlleva la integración de dos grandes tradiciones. De una parte, el *aménagement du territoire* (ordenación del territorio) francés, que en España y luego en América Latina se denominó “ordenamiento territorial” y de otra, el *urban and regional planning* a veces también denominado *city o town planning* (planificación urbana, regional, de ciudades y asentamientos) anglosajón, que más frecuentemente en América Latina se denomina “planificación urbana”. Aunque ambas tradiciones están relacionadas, la primera alude a un ámbito territorial más amplio, que comprendería lo urbano y lo rural; mientras que la segunda se enfoca predominantemente en las técnicas necesarias para tratar las ciudades en la lógica del urbanismo clásico (Massiris, 2003). Para ello, también se retoma lo planteado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2015) y Mattar & Cuervo (2017), en términos de que lo territorial ha recuperado la tradición de la planificación regional de mediados del siglo XX para subrayar la posibilidad y necesidad de articulación entre los diferentes niveles sub nacionales de gobierno (local, urbano, metropolitano) en una lógica de superación de brechas, aprovechamiento de activos del territorio y complementariedad de esfuerzos de “arriba hacia abajo” y desde “abajo hacia arriba” (p.22).

En su estudio histórico sobre los procesos de ordenamiento territorial en Francia, Girardon (2010, p.9) recuerda que esta función pública no se trata tanto de un ordenamiento “del territorio” como de un ordenamiento de “los poderes que se ejercen en el territorio”. Son en efecto esos poderes los que caracterizan un territorio y le confieren una naturaleza única. En tal sentido, “lo territorial” alude necesariamente a las dinámicas, conflictos y negociaciones, entre poderes. De ahí que Manzanal, Arqueros, & Nardi (2009, p.134) insistan en que los procesos de planificación en clave de desarrollo deben estar orientados hacia la transformación de las relaciones de poder y de su espacialidad. En abierta contradicción con los autores que parten de la premisa de la “construcción social” del territorio o del “consenso”, Manzanal y sus colegas recuerdan que lo decisivo es “quien domina o influencia, y cómo domina o influencia en ese espacio”. Al menos a nivel latinoamericano el territorio está marcado por asimetrías entre agentes y conflictos que la planificación no puede ignorar. En tal sentido, según Méndez (2002) el ordenamiento territorial es clave para transformar las relaciones de poder en el espacio.

Esta visión que entiende el concepto de territorio y lo territorial y en última instancia la planificación como intrínsecamente vinculada al concepto de poder ya había sido adelantada por sociólogos, geógrafos y estudiosos de la ciudad de una postura “crítica” desde finales de los años setenta. Decía Lefebvre (1976) que la “ilusión urbanística” disimula la “estrategia capitalista de dominación del espacio” (p.161). Para superar esa ideología, el francés proponía sobreponerle entonces la “práctica urbana de los grupos y las clases” (p.141). Por su parte Harvey (1979) entiende el urbanismo como “un conjunto de relaciones sociales que refleja las relaciones establecidas en la sociedad como totalidad” (p.319). No es tanto una disciplina como un modo de relacionarse en y con el espacio. En una reflexión que había comenzado desde aquella época Harvey (2010) anuncia que “la edificación de emplazamientos urbanos” se ha entrelazado con la

“acumulación de capital” (p.124). Los “lugares particulares” son creados por “diferencias geográficas, relaciones sociales, sistemas de producción, estilos de vida”. La geografía física y social “lleva el sello de los procesos sociales y políticos de los que deriva y de las luchas activas que la produjeron” (p.125). En el fondo dice Harvey, “forma espacial” y “proceso social” son dos modos de pensar acerca de una misma cosa (p.20). De ahí que se hable que el territorio, y la planificación misma, se refiere más a la producción social del espacio. Más adelante se discuten las implicaciones de estas proposiciones en lo relativo a la propiedad privada del suelo y las relaciones de poder que se construyen en el campo de la planificación territorial.

De acuerdo a Massiris (2005, p.20) en la tradición francesa “el ordenamiento territorial activo (...) busca modificar los desequilibrios del desarrollo regional (...) su carácter activo deriva de la intervención voluntaria y dinámica del Estado sobre el territorio (...) para inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente”. Por tanto, el ordenamiento territorial adquiere la doble dimensión de función pública y conjunto de instrumentos los cuales se materializan en una serie de planes. Al comentar la experiencia colombiana en materia de ordenamiento del territorio Maldonado (2006) afirma que se trata a la vez de una política pública e instrumento de cara a organizar la intervención estratégica del Estado en el territorio. De ahí que este trabajo concibe la planificación territorial de nivel municipal, urbano o metropolitano, regional o nacional, como una función pública, un “acto político” (Mattar & Cuervo, 2017, p.35) y una serie de técnicas e instrumentos, incluyendo planes de diversas denominaciones que buscan alterar y orientar los procesos de organización y uso del territorio urbano y rural.

Desde una perspectiva estadounidense Campbell (2003) insiste en las múltiples posiciones que la planificación puede jugar en el marco del desarrollo sostenible para intervenir en las tensiones entre desarrollo económico, bienestar social y conservación ambiental. No es tanto que la planificación y los planificadores deban permanecer neutrales en estos debates ya que pueden optar por asumir posturas militantes desde diferentes perspectivas. Lo que no pueden hacer es ignorar los conflictos, los intereses y los actores que están detrás de posiciones como la defensa de la inversión privada, la generación de empleo o la protección de la biodiversidad.

Antes, Lefebvre (1976) había criticado que el fenómeno urbano fuera tratado por disciplinas parciales dentro de las cuales el urbanismo es apenas una. Según Lefebvre el urbanismo había tenido un carácter esencialmente “ideológico” en tanto ha perseguido la institucionalización de una práctica de clase con tendencias burocráticas que queda atrapada entre los “intereses particulares y políticos” (p.161). En su clásica obra “El Derecho a la Ciudad”, Lefebvre (1978, p.41) identificó tres tipos de urbanismo: el de los “hombres de buena voluntad”, usualmente arquitectos que tienden a considerarse “médicos de la ciudad”; el de los “administradores” que privilegian una idea de “orden y racionalidad” y el de los promotores inmobiliarios.

No obstante, todo lo anterior no niega las funciones históricas de la planificación en cuanto técnica y práctica. La producción de planes, la preparación de planos, la formulación de

proyectos y la elaboración de normas, son algunas de las actividades fundamentales de los profesionales que se dedican a esta disciplina (Campbell & Henneberry, 2005; Rodríguez, 2011; Rodríguez, Giménez, & González, 2013). Estas actividades constituyen algunos de los elementos básicos del “sustrato más profundo” de la profesionalidad de los planificadores (Adams & Tiesdell, 2010, p.189). De ahí que en este trabajo los productos de esa labor técnica: políticas, planes, normas, otorgamiento de permisos para proyectos sean evidencia palpables de las prácticas de los planificadores. Al mismo tiempo se reconoce que éste conjunto de actividades, productos e instrumentos de planificación territorial comprende tanto los realizados desde el enfoque de ordenamiento territorial como los originados desde la planificación urbana.

2.1.1.2 Planificación: hacia una taxonomía teórica

La reflexión teórica acerca de la planificación urbana y territorial nace prácticamente con la disciplina y sigue de cerca sus avatares a lo largo del siglo XX y XXI. Campbell & Fainstein (2003) argumentan que el propósito de la teoría de la planificación es interrogarse acerca de la “función de la planificación en el desarrollo de un buena ciudad o territorio en el marco de las condicionantes de la economía política capitalista y del sistema democrático” (p.1). Según estos autores al centro de esta discusión está el rol del Estado en el proceso de transformación del territorio. La teoría de la planificación tiene el papel de informar a la práctica, interesándose en temas como: su evolución histórica; elementos justificadores; valores y ética del ejercicio profesional; sus condicionantes; y finalmente, los estilos o maneras de hacer planificación.

Tanto la tradición anglosajona del *planning* como la francesa del *aménagement* coinciden en reconocer que se trata de una disciplina relativamente reciente con varios puntos de partida asociados a las profundas transformaciones que la revolución industrial provocó en las ciudades europeas y estadounidenses en la segunda mitad del siglo XIX (Ward, 2012). De un lado se identifica el paradigmático ejemplo del Plan de París de Haussman (1852-1870) como modelo de un primer plan integral de transformación urbana que incluía intervenciones sobre la vialidad primaria, las infraestructuras, el transporte, la vivienda y los espacios públicos. En su detallado análisis sobre las múltiples articulaciones de este plan con los procesos políticos y económicos del II Imperio francés, Harvey (2008, p.73) reconoce que se trató de un primer ejercicio que aspiraba a la integralidad con el propósito de adaptar la ciudad a la dinámica de los flujos de capital. Lefebvre (1976) entiende esta experiencia como un esfuerzo por reorganizar las relaciones sociales en el espacio desde una lógica de clase aprovechando el aparato burocrático del Estado. Por otra parte, se reconoce que mucha de la fundamentación técnica de la planificación se originó con los primeros ejercicios de zonificación de los usos del suelo en Nueva York, con todo y los conflictos que esta suscitó por su impacto en el ejercicio del derecho de propiedad (Jacobs & Paulsen, 2009; Knox, 1994). Finalmente, la codificación de muchos de estos principios en la célebre Carta de Atenas (Le Corbusier, 1993) contribuyó a institucionalizar la disciplina y a darle su carácter “ideológico” según lo calificaba Lefebvre (1978, p.59).

Desde la perspectiva de Rodríguez (2011) la planificación nace entonces en el siglo XX marcada por varios signos dentro de los que sobresalen los del *rational comprehensive planning* o la planificación racional comprensiva o integral asociada a los Estados de Bienestar europeos. Torres Rivas (2002, p.154) explica que en los países latinoamericanos la planificación en la segunda mitad del siglo XX cobró auge debido a su doble aspiración de racionalidad rigurosa en la mejor tradición “modernista” y su función de informante privilegiada del Estado para llevar adelante el “cambio social”. En su trabajo sobre la planificación del desarrollo en América Latina, Lira (2006), ILPES (2015), Gorelik (2017) identifican la Conferencia Panamericana de Punta del Este en 1961 como el momento fundacional de la disciplina en la región ya que ahí suscribió el compromiso de apostar por el desarrollo económico y social de una forma planificada. A partir de ese momento comenzó la construcción de aparatos nacionales de planificación ya sea bajo de la forma de ministerios, oficinas o consejos y se plantearon los desafíos originales de la planificación en América Latina y el Caribe en términos del manejo de los tiempos, escalas y coordinación sectorial (ILPES, 2015). Márquez & Pradilla (2017) explican que en el caso latinoamericano este modelo se asoció a la sustitución de importaciones y al establecimiento de una economía del desarrollo (p.26).

Hay un consenso bastante amplio que ese modelo de planificación “ideológica y burocrática”, en la visión de Lefebvre, fue el que entró en crisis en los años setenta del siglo XX. Desde una perspectiva post modernista Friedmann (1993, p.482) llamaba esta crisis “el colapso de las entidades estables y las suposiciones de sentido común” que habían resultado en un “modo ingenieril de planificación” que también denomina “euclideano”. De ahí su llamado a que la planificación pasara a ser un modo de conectar “múltiples áreas de conocimiento con la acción en el ámbito público”. La crisis del modelo incluyó una crítica profunda a la planificación hecha desde el Estado. Lira (2006) denomina aquél primer tipo de planificación como “normativa” y la entiende fundada en varios postulados incluyendo: la separación sujeto /objeto; el cálculo económico del “deber ser” y la certidumbre del futuro. Ese cuestionamiento no hizo más que agravarse con el advenimiento del modelo neoliberal que sustituyó la primacía del Estado por la del mercado facilitando la privatización y mercantilización de las políticas urbanas (Márquez & Pradilla, 2017, p.35). Abramo (2012, p.36) habla de una “institucionalización de la ciudad neoliberal” en la que prima la lógica del capital y en general el “retorno del Mercado”. Por otra parte, en su trabajo sobre las tendencias teóricas de la planificación urbana Rodríguez (2011) identifica tres orientaciones que emergieron a partir de la crítica de esa planificación racionalista moderna asociada a los Estados de Bienestar. El autor indica que desde finales de los años sesenta ya se distinguían tendencias puramente racionalistas, otras “incrementalistas” orientada hacia el logro de cambios graduales e incluso otras más “comprometidas” o militantes (p.242).

Según Rodríguez (2011, p.242), la primera tendencia en emerger después de la crisis del modelo moderno fue la planificación “comunicativa”, conceptualizada en parte por Innes (1998) y Forester (1989, 1993) la cual se reconoce condicionada por las organizaciones y las estructuras históricas, políticas y económicas. Ello obliga a los profesionales a fundamentar su trabajo en

cualidades como la argumentación, el conocimiento organizacional, la anticipación y la resolución de conflictos. Las principales capacidades de los planificadores están asociadas a la mediación y negociación de intereses. Los planes se entienden como pactos entre actores territoriales. Friedmann (1993, p.484) ya había propuesto que el nuevo modelo de planificación debía orientarse por: su compromiso con la democracia inclusiva; la innovación motivada por el cambio institucional y procedimental; el sentido político en términos de la combinación de tácticas y estrategias; la complementariedad entre el conocimiento experto y la experiencia cotidiana y la apertura al “aprendizaje social” motivado por los procesos participativos y el trabajo a escala local. En esa misma línea, Innes (1998) había anunciado la necesaria superación del paradigma racional con su énfasis en la definición de objetivos, los procedimientos analíticos y la supuesta neutralidad técnica por un ejercicio comunicativo y colaborativo más interesado en el proceso participativo y la aplicación de la experiencia, la intuición y la imaginación. Lira (2006, p.21) explica que bajo este nuevo paradigma los sujetos de la planificación son amplios y están contenidos por el mismo objeto de planificación territorial, asociados a un contexto específico, de ahí que nombre al nuevo paradigma como “enfoque situacional”.

Una segunda tendencia explicada por Rodríguez (2011, p.247) es la “planificación equitativa” que reivindica el papel del Estado y del interés público en oposición a la lógica dominante del mercado. El principal propósito de la planificación es “alterar el curso existente de los acontecimientos” por lo que es indispensable incidir sobre estructuras y distribución de los recursos a la manera anunciada por Manzanal (2009). De ahí su interés particular en problemas como la pobreza, la segregación socio económica, el suelo, el empleo, la educación, la vivienda o el desarrollo económico local (DEL). Los planificadores son entonces educadores, organizadores y técnicos que deben poder trabajar y organizar coaliciones amplias de actores. Campbell explica que en ese contexto los planificadores están llamados a asumir una posición comprometida a favor de temas como el bienestar, la vivienda social o la preservación ambiental (2003, p.15).

Por último, Rodríguez (2011, p.247) identifica la tendencia “progresista”, que parte de reconocer a la ciudad y al territorio como “resultado del desarrollo económico capitalista” y reivindica como valores fundamentales: la equidad, la inclusión y la justicia ambiental. Esto implica un rechazo a la “pretendida neutralidad técnica” de la planificación para asumir su plena dimensión política, particularmente para incrementar “las capacidades de la gente para tomar control sobre su propio desarrollo”. La capacidad crítica de los profesionales sería promover “la habilidad [de la población] para movilizarse por el cambio” en la línea de la “Planificación Insurgente” que han propuesto teóricas como Miraftab (2009, p.32). Desde una visión parecida, Fainstein (2000, p.452) insiste que la aspiración clave es la búsqueda de la “ciudad justa”. Esta se orienta hacia la construcción de relaciones espaciales fundamentadas en la equidad, con todas las implicaciones que ello tiene en términos de las relaciones entre clases sociales y las limitaciones impuestas por el sistema socio económico. No obstante, autores como Musset (2015, p.128) han cuestionado la posibilidad de alcanzar dicha “justicia espacial” sin trastocar la esencia misma del sistema capitalista que está a la base de organización espacial “injusta” de las ciudades y los territorios.

Otros autores han conceptualizado otros paradigmas dominantes en la planificación. Sobresale la denominada “planificación estratégica” en dos vertientes. Por un lado, la planificación española o el “modelo Barcelona” fundamentado en los escritos de Fernández Güell (1997) y Borja & Castells (2000). Dichos autores critican el hecho que la planificación tradicional tienda a desconocer las dinámicas económicas y sociales “reales” que se dan en el territorio. El modelo que proponen se caracteriza por: dar un mayor énfasis al proceso de planificación que al producto “plan” en sí mismo; privilegiar la construcción de escenarios “realistas” más que “ideales”; fortalecer la dimensión prospectiva; pasar de lo normativo a los estímulos; articular múltiples escalas de territorio y relevar la importancia de los proyectos detonadores de procesos. En síntesis, explican su modelo como “una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución (...) con una estrategia de inversión de los escasos recursos en los puntos críticos” (Borja & Castells, 2000, p.240) con un fuerte énfasis en la participación de agentes territoriales diversos. El tema central no es tanto hacer planes como “hacer ciudad” entendida como una combinación de capital fijo, humano y simbólico.

Fernández Güell (1997) explica que esta forma de hacer planificación proviene del mundo militar y empresarial y que no es necesariamente contradictoria o excluyente con otros enfoques. Más que una teoría se trata de una forma de hacer que no excluye la búsqueda de objetivos sociales, ambientales o económicos particulares. Esta metodología incluye momentos clave como: la definición de un liderazgo; la caracterización de los procesos de desarrollo; el análisis del entorno; la identificación de elementos internos críticos; la formulación, desarrollo e implantación de estrategias. Además, se subraya que esta sucesión de pasos debe adaptarse a las condiciones específicas del territorio. Lira (2006) recuerda la importancia de técnicas como: el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y el involucramiento protagónico de los tomadores de decisión. No obstante, el modelo no está exento de críticas sobre todo porque en la práctica ha habido un sesgo hacia elementos de competitividad económica y el establecimiento de una relación privilegiada entre Estado y grupos empresariales (Scarpacci, 2016). En la misma línea Márquez & Pradilla (2016) explican que esto ha llevado en América Latina a la subordinación de las políticas urbanas a los intereses del capital inmobiliario financiero.

Del lado de los teóricos anglosajones y estadounidenses Uphoff (1996) agrega otras dos características a la planificación estratégica: promover los procesos de participación y asumir la complejidad e indeterminación como condiciones dadas. Healey (2009, p.441) señala que la esencia de la planificación estratégica está en conectar las acciones del presente con sus impactos futuros sobre los territorios y las personas, lo que implica que los planificadores sean altamente sensibles a las múltiples dimensiones y amplias relaciones de los procesos territoriales. En esa misma línea, Lira (2006, p.21) denomina este tipo de planificación como “prospectiva”. Esto parte de reconocer que los seres humanos solo pueden tener impacto a futuro y que ese futuro contiene múltiples posibilidades. De ahí el interés en formular y construir diferentes escenarios y poder tomar decisiones sobre alguno de ellos y sobre lo que se espera a futuro.

Finalmente, debe mencionarse la continuidad de la perspectiva “crítica” sobre la planificación, no tanto elaborada por los mismos planificadores como por geógrafos, sociólogos y otros profesionales de los estudios urbanos. Ya Lefebvre (1978) la reivindicaba más como un “Derecho a la Ciudad”. Ahí debía combinarse una praxis de los grupos sociales con participación de los profesionales para dar paso a un “proyecto político” (p.15). En una mirada parecida, Harvey ha evocado la obligación de construir un urbanismo humanizador, necesariamente revolucionario, en tanto cuestiona las estructuras del capital. Ello requiere de una nueva agenda para “salirse de la jaula mental” de los profesionales y abordar la relación crítica entre tres temas centrales: sistema financiero, Estado y derechos de propiedad (2010, p.197).

En el contexto latinoamericano Harnecker & Bartolomé (2015, p.11) han propuesto un modelo de planificación “desde abajo” que movilice a los sectores populares y medios con énfasis en los intereses solidarios y la incorporación de los sectores más desfavorecidos para “saldar la deuda social”. En su lectura de los procesos de planificación del desarrollo en la región, el ILPES (2015), Mattar & Cuervo (2017) puntualizan los cinco retos de dichos procesos en América Latina: pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, participación y aprendizaje por medio de la evaluación y seguimiento, además de promover el liderazgo de los equipos de planificación. Otros autores, como Jaramillo (2009) han intentado dar una interpretación propia de los procesos urbanos de la región con base en una aproximación marxista insistiendo en la importancia de la renta del suelo urbano como mecanismo estructurador de la ciudad. Márquez & Pradilla (2016, 2107) resaltan otras características propias de la urbanización latinoamericana como el gigantismo, la ocupación irregular de suelo y la autoconstrucción agravadas por la lógica de privatización y mercantilización. De ahí el interés en otras formas de dominio del suelo que valoricen lo común (Oliveira, 2015; Azuela, 2016). Por su parte, Abramo (2012, p.64) parte de caracterizar la ciudad latinoamericana como el producto de tres lógicas que se traslapan: el mercado, el Estado y la necesidad que impulsan una dinámica de “ciudad *com-fusa*” que demanda acción política democrática, planificación y comprensión.

De esta manera en los últimos veinte años se ha producido y se mantiene un amplio debate en torno al tratamiento de lo urbano, lo territorial y la planificación. Se han identificado al menos seis tendencias que al decir de los teóricos han avanzado en la superación de las debilidades del paradigma racional moderno con que nació la disciplina. En estas nuevas tendencias se tiende a subrayar el papel crucial de los profesionales planificadores y una serie de atributos más allá del rigor analítico y técnico, incluyendo: lo comunicativo, participativo, estratégico y negociado. En la tabla 2.1 se presenta un resumen de estos planteamientos:

Tabla 2.1: hacia una taxonomía de la planificación territorial contemporánea

	Enfoque	Cualidades	El planificador	Autores
I	Racional	• Racionalidad científica y técnica • Realizada desde el Estado • Énfasis en lo normativo • Certidumbre • Proceso lineal	• Técnico especializado “neutral” • Elaboración de planes y normas • Asesor en la toma de decisiones	• Haussman • CIAM • Le Corbusier
II	Comunicativa situacional	• Condicionada por estructuras económicas y sociales • Múltiples sujetos de planificación • Búsqueda de acuerdos (consenso) • Participación social	• Facilitación • Mediación • Negociación de intereses • Resolución de conflictos	• Forester • Rodríguez • Friedman • Healey • Innes
III	Equitativa progresista	• Reivindicar papel del Estado frente al mercado • Incrementar las capacidades de los grupos excluidos para “tomar control” • “Justicia Espacial”	• Interés en temas estructurales críticos: pobreza, vivienda, empleo, sostenibilidad ambiental • Toma de partido • Compromiso político	• Marcuse • Fainstein • Campbell
IV	Estratégica prospectiva	• Énfasis en el proceso • Escenarios realistas y no “ideales” • Dimensión prospectiva / incertidumbre • Énfasis en los estímulos • Articulación de escalas • Proyectos detonadores	• Facilitador de procesos • Constructor de escenarios • Gestor de proyectos	• Fernández Güell • Borja • Castells • Uphoff
V	Crítica	• Énfasis en la relación entre capital y territorio • Praxis urbana desde una perspectiva de clase y grupo • Cuestionamiento de: propiedad, Estado y Capital • “Derecho a la Ciudad”	• Un profesional, entre otros, que estudia la ciudad como “totalidad” • Humanistas de “buena voluntad” • Burócratas / tecnócratas	• Lefebvre • Harvey • Musset • Flyvbjerg • Manzanal
VI	Latinoamérica	• Importancia de la relación Estado-Mercado-Sociedad • Renta del suelo como mecanismo de creación de ciudad • Relevancia de la ocupación del suelo, mercado informal	• Intersectorial • Multiescalar • Pluritemporal • Liderazgo	• Jaramillo • Abramo • ILPES – CEPAL • Azuela

Fuente: elaboración propia en base a diversos autores citados

En resumen, aunque éste trabajo reconoce el carácter polisémico de la planificación territorial se entiende que se trata de una disciplina que recupera la tradición del ordenamiento territorial y de la planificación urbana, motivada por una intencionalidad estatal de transformación de los procesos espaciales en pos del logro de objetivos de carácter ambiental, económico y social que comprende instrumentos técnicos que requieren de conocimiento especializado y rigor analítico,

así como de capacidades comunicativas, de negociación, organización y movilización de coaliciones de actores en el territorio. A lo largo del desarrollo histórico de la disciplina se plantean temas recurrentes como: el rol del Estado, la participación de los actores no estatales, el vínculo con el sistema capitalista o la pretendida neutralidad técnica de los profesionales.

Esta investigación se inserta en estos debates poniendo énfasis en la organización del campo, la propiedad privada del suelo, las relaciones entre agentes y la capacidad de agencia de los planificadores. En la parte empírica se busca contrastar los diferentes productos de planificación elaborados en los cinco países centroamericanos tales como políticas, planes, leyes y proyectos con estos modelos de planificación y reconocer los enfoques con los que los profesionales dicen enfrentar su práctica.

2.1.1.3 Hacia una construcción teórica del campo de la planificación territorial

Después de este recorrido sobre la historia y las tendencias contemporáneas en el debate sobre la planificación territorial interesa conceptualizarla como “acto político, disciplina y teoría” (Mattar & Cuervo, 2017, p.35), pero sobre todo como un campo de relaciones entre agentes. Esta aproximación constituye en sí misma una originalidad de este trabajo con la cual se espera reconocer su organización a través de un conjunto de reglas, recursos y relaciones. Más allá de la diversidad de los agentes estatales, empresariales y habitantes participantes en el campo, interesa profundizar en sus relaciones. Para responder a esta combinación de propósitos resulta conveniente retomar la perspectiva teórica del constructivismo estructural de Bourdieu que reconoce la operación de campos de la vida social configurados por la presencia de agentes que se posicionan y relacionan de forma dinámica. Ello implica retomar muchos de los planteamientos del francés quien construyó un marco de pensamiento apropiado para entender la realidad y aplicarlo a los estudios urbanos en la lógica propuesta por Wacquant y otros (2017, pp.281-282). En las secciones que siguen se busca explicar los conceptos de campo y de agente.

- **El concepto de campo**

A nivel epistemológico Bourdieu explica que su teoría general de los campos se construye a partir del estudio de casos específicos, como el del arte, el de los consumos culturales, de la vivienda, la educación o el del mundo universitario. Para ello, metodológicamente combina un análisis estructural sincrónico del campo y un análisis histórico de sus antecedentes. El campo se entiende como un espacio social parcialmente autónomo que posee un conjunto propio de reglas y agentes, con distintas posiciones, relaciones y capitales. En su estudio sobre el “campo del arte” en Francia durante el siglo XIX, el autor lo explica como un micro cosmos “separado y autónomo” con “relaciones objetivas” (Bourdieu, 1995, p.180). Este espacio de posiciones es dinámico ya que los agentes buscan continuamente su transformación para alcanzar o mantener una posición dominante dentro del mismo. En tal sentido se puede concebir como un “campo de fuerzas” o “espacio de oposiciones” (p.232). En una interpretación de la teoría de los campos en los estudios urbanos, Knox (2011, p.32) los denomina “arenas de conflicto y competencia” entre los agentes.

En sus investigaciones Bourdieu conceptualiza los campos a partir de diferentes ejes que explican la lógica de interacción entre los agentes. En el caso del campo de la producción artística el autor distingue dos ejes o escalas: el de la rentabilidad de mercado del objeto de arte y el del prestigio social del artista, es decir una relación entre lo económico y lo simbólico (Bourdieu, 1995). En el campo de las políticas de vivienda el autor reconoce que los burócratas toman posiciones a lo largo ya sea de un eje de “inercia” y sobrevivencia o de uno de “innovación” (2003, p.143). En *Homo Academicus*, explica que los agentes del mundo universitario francés se ubican de acuerdo a un eje de poder académico o prestigio intelectual y otro de poder institucional según la posición que se ocupa en la administración universitaria (Bourdieu, 2008). Es posible hipotetizar que en el campo de la planificación territorial los planificadores se ubican conforme a un eje de relacionamiento social y a otro de conocimiento técnico, tal como se ilustra en la figura 2.1.

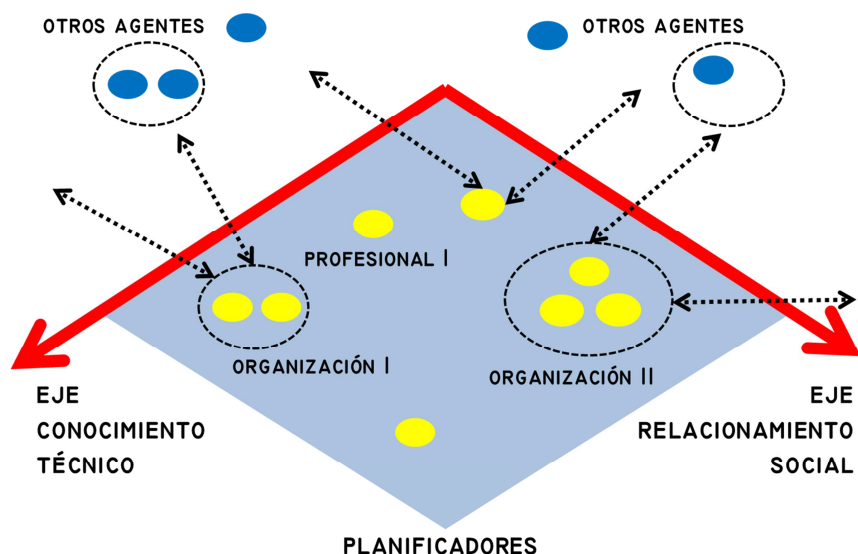


Figura 2.1: La ubicación de los agentes planificadores en el campo

Fuente: elaboración propia

En su discusión sobre la sociología fenomenológica y el “constructivismo estructural” Rizo García (2011, p.47) enfatiza el carácter relacional de los diversos campos a través de los cuales Bourdieu entiende la sociedad. Los agentes de cualquier campo construyen entre sí múltiples relaciones de sentido de carácter netamente simbólico, son portadores de determinadas disposiciones estructuralmente creadas que sin embargo no determinan su acción social. En definitiva, se trata de un modelo para explicar la “inscripción no mecánica ni repetitiva de lo social en lo individual” y superar así la falsa dicotomía entre lo objetivo y lo subjetivo (Bourdieu, 2009, p.97). De ahí el interés de este trabajo de comprender la forma en que la organización del campo de la planificación territorial explica las prácticas de los agentes planificadores.

- El campo de la planificación territorial

A partir de este sustento teórico del constructivismo estructural y de la lectura de la planificación territorial es posible proponer una conceptualización del campo de la planificación territorial para

Centroamérica definida por cinco elementos centrales: reglas, agentes, recursos, relaciones y niveles. Primero, se debe reconstruir la definición de planificación territorial esbozada en la sección anterior, entendida como la disciplina surgida de la combinación de la tradición del *aménagement du territoire* u ordenamiento territorial francés y del *urban and regional planning* o planificación urbana y regional anglosajona que comprende una serie de técnicas, procedimientos e instrumentos que permiten la intervención voluntaria del Estado para transformar los procesos de organización y uso del territorio. En tal sentido es un acto político que conlleva la articulación de diferentes niveles de gobierno desde lo nacional hasta lo local.

Las reglas del campo de la planificación territorial se entienden como el conjunto de políticas públicas oficiales, leyes, normas y disposiciones legales que van desde la Constitución hasta ordenanzas municipales y reglamentos administrativos que regulan la planificación territorial. La existencia de múltiples organizaciones públicas dedicadas a la planificación del territorio y la aprobación de leyes específicas relacionadas con el ordenamiento territorial como en los casos de Honduras (2003) y El Salvador (2011) son señales de la constitución y operación del campo en Centroamérica. Los agentes del campo de la planificación territorial son todos aquellos participantes en el proceso de producción social del espacio. De acuerdo a Harvey (1979, p.175), estos pueden agruparse en tres grandes categorías: los agentes empresariales o capitalistas que incluyen terratenientes, constructores y financiadores; los agentes estatales que incluyen tomadores de decisión política y funcionarios técnicos, como los planificadores; y los agentes sociales “los habitantes” que comprende individuos, hogares y grupos organizados. Debido al interés particular de este trabajo en los planificadores estos se conciben como un grupo específico. Los recursos dentro del campo de la planificación territorial se entienden como el conjunto de capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos de que disponen los agentes. Ello se complementa con las dotaciones humanas y materiales de las organizaciones públicas, privadas y sociales. Estos recursos permiten la operatividad interna de las organizaciones así como la inversión y transformación del territorio. Es importante señalar que ambos: capitales personales y recursos organizacionales están relacionados y pueden potenciarse o limitarse mutuamente.

Las relaciones en el campo de la planificación territorial se refieren a las interacciones, institucionalizadas o no, que se producen entre los diversos agentes. Dichos relacionamientos se producen de varias maneras: por la articulación de organizaciones en espacios consultivos o de toma de decisión legalmente establecidos; por la posición jerárquica entre instancias y dentro de ellas; por sus negociaciones y conflictos en el marco de diversos procedimientos administrativos y por la interacción personal entre los agentes individuales que pertenecen a dichas organizaciones. Finalmente, los niveles se refieren a las diferentes escalas y niveles de gobierno en los que se hace planificación en Centroamérica. Como ya se ha explicado, se distinguen cuatro niveles, con sus propias organizaciones y agentes específicos: nacional referido al ámbito país; sub nacional ya sea en espacios regionales o metropolitanos; municipales de tipo local; y el nivel supra nacional regional centroamericano que se ha venido impulsando en los últimos años.

2.1.2 El agente planificador y la capacidad de agencia

2.1.2.1 El concepto de agente

En la lógica de Bourdieu los agentes se conciben como portadores de determinadas disposiciones estructuralmente creadas pero que no determinan su acción social. En este caso particular interesa caracterizar las estructuras de la planificación territorial y reconocer como estas son percibidas, pensadas e interpretadas por los planificadores en su interacción con el resto de agentes. En síntesis, se trata de reconocer dentro del “espacio social estructurado” un posible “sentido común” entre los agentes (Tovillas, 2010, p.69). Para esta investigación interesa particularmente profundizar en ese entendimiento respecto de la propiedad privada del suelo.

Esta visión teórica presupone que los agentes están caracterizados por diversos capitales y que la sociedad no se divide únicamente en base a la clásica relación capital / trabajo. A lo Weber, Bourdieu reconoce la importancia de otras cualidades como “el poder, la riqueza y el prestigio” (Tovillas, 2010, p.52). En este trabajo interesa reconocer: cuánto poder, cuáles relaciones y cuánto prestigio poseen los planificadores para intentar explicar su comportamiento dentro del campo específicamente respecto a la propiedad privada del suelo.

Es la dotación de diversos capitales, la que les otorga a los agentes una mayor o menor capacidad de apuesta en el juego del campo. Bourdieu (2003) clasifica de forma genérica estos capitales como económico, social, cultural y simbólico y otorga además una importancia central a la trayectoria de vida de los agentes y a su *habitus*. Estos capitales se definen más operativamente como se explica a continuación:

- a. El capital económico: se entiende como el conjunto de recursos materiales tangibles que el agente tiene a su disposición e incluye ingresos, patrimonio y bienes disponibles, los cuales pueden ser heredados o adquiridos. Tradicionalmente es el capital más estudiado en las ciencias sociales que justamente Bourdieu busca complementar con las dotaciones sociales, culturales y simbólicas;
- b. Capital social: comprende el conjunto de relaciones personales y familiares, posición jerárquica, redes de relaciones y pertenencia del agente a grupos y colectivos de índole gremial, social o político. Para los planificadores esto significaría conocer por un lado las relaciones profesionales en las que se hallan inmersos y por otro reconocer los grupos sociales y redes, independientemente de las laborales, en los que participen o con las que se identifiquen;
- c. Capital cultural: constituido por la acumulación de conocimientos científicos, formación académica, antecedentes profesionales, producción intelectual, valores y creencias de los agentes. Este capital puede ser institucionalizado o heredado. El primero se expresa por medio de títulos o reconocimientos académicos. El segundo se manifiesta en disposiciones aprendidas en la familia y se objetiva en la posesión de bienes como libros y objetos de arte. De ahí que se reconozcan tres grandes categorías: formación y

experiencia profesional; participación y tenencia de bienes culturales y el bagaje de creencias y valores con los que acomete su práctica;

- d. El capital simbólico: es esencialmente intangible y asociado a la categoría de prestigio que deviene de un determinado reconocimiento social. En el fondo es un atributo otorgado por el resto de los agentes como consecuencia de la interrelación de los otros tres capitales.

Lo anterior no excluye la posibilidad de identificar formas más específicas de capitales de acuerdo al campo de estudio. Por otra parte, Bourdieu (1995, p.156) reconoce la importancia de dos procesos adicionales. De una parte las estrategias de los agentes para transformar un capital en otro. Por ejemplo, la apuesta por incrementar el capital cultural institucionalizado para luego transformarlo en capital económico. En el mundo del arte, es la valoración del “capital simbólico”, la fama o el prestigio de los artistas, para luego ganar capital económico y social. Bourdieu también atribuye gran importancia a la trayectoria de vida, en tanto la acumulación de experiencias y relaciones, el paso por diferentes organizaciones, el recorrido laboral y la posición generacional pueden contribuir a explicar la posición del agente dentro del campo.

Finalmente, Bourdieu otorga un papel central en su construcción teórica al concepto de *habitus*. Se trata una elaboración conceptual para explicar el bagaje de disposiciones personales socialmente construidas. Los agentes no son pura acción personal en tanto su manera de operar dentro del campo resulta de sus propios antecedentes sociales y posición dentro del campo. Se trata de “una estructura coherente de propensiones y hábitos” (Bourdieu, 2003, p.261). Las preferencias de los agentes son producto de su emplazamiento y desplazamiento en el campo. El autor entiende que el *habitus* explica las respuestas “inteligentes” del agente ante situaciones concretas y en las que pueden reconocerse rastros de inercia. Las disposiciones son a la vez capacidades y propensiones que permiten hacer anticipaciones razonables. Por ello, aunque el *habitus* impregna a todo agente no determina su quehacer. De ahí que “los agentes disponen siempre de un margen objetivo de libertad que pueden explotar o no según sus disposiciones subjetivas” (Bourdieu, 2003, p.160). Esas disposiciones subjetivas resultan justamente de la dotación de capitales. En síntesis el concepto de *habitus* facilita la conceptualización de lo “individual colectivo” o lo “colectivo individuado” (p.260). Para éste trabajo resulta crítico intentar reconocer como los arreglos institucionales en torno a la propiedad privada del suelo en las sociedades centroamericanas se han instalado en el *habitus* colectivo y en la operación del campo. De tal forma que se entiende que la propiedad privada del suelo no sólo es “objeto” de la práctica de los profesionales sino también un elemento activo que configura su quehacer.

Una vez ubicado y caracterizado el concepto de agente dentro del campo es indispensable proceder a identificar el conjunto de agentes que operan dentro del mismo y a discutir su potencial autonomía de acción. Por ello, en los apartados que siguen se repasa alguna literatura más específica que explica quiénes son los involucrados en el mundo de la planificación territorial y en que consiste el concepto de “capacidad de agencia”. Para ello, se comentan

algunos trabajos complementarios al de Bourdieu con aplicaciones más específicas para el campo de la planificación territorial.

2.1.2.2 Los agentes del campo de la planificación

A falta de una aplicación explícita desde el constructivismo estructural al campo de la planificación territorial resulta conveniente retomar la perspectiva crítica de Harvey (1979) para identificar los agentes. El geógrafo inglés reconoce seis grupos de participantes en tres grandes categorías: los habitantes, los empresarios y el gobierno. Los habitantes incluyen: inquilinos o usuarios habitantes de casas que de forma individual o colectiva, en agrupaciones de vecinos, transforman el espacio. Segundo, cuatro participantes de índole empresarial que incluyen: los propietarios o “terratenedores” que buscan convertir sus inmuebles en “servicios de alojamiento” y en última instancia dinero; los agentes inmobiliarios que buscan intermediar inmuebles; los constructores encargados de producir viviendas y otras edificaciones requeridas por la actividad social; y los financiadores que facilitan crédito a constructores y compradores. Márquez & Pradilla (2017) explican que con el advenimiento del modelo neoliberal este último tipo de agente financiero ha adquirido el papel dominante. El tercer participante es el gobierno, a través de diferentes instancias encargadas de proveer vivienda e infraestructura y regular la actividad de los agentes empresariales. De acuerdo a Harvey en este grupo hay que distinguir los tomadores de decisión de carácter más político y los funcionarios más técnicos, incluyendo a los planificadores (p.175). La distinción esencial entre estos grupos de agentes radica en su visión en torno al valor de uso y al valor de cambio de la vivienda y el suelo. Una aproximación similar sigue Knox (1994) cuando distingue cinco grandes “productores de ciudad”: los terratenientes, los especuladores (o intermediarios), los desarrolladores, los constructores, los consumidores y el gobierno (p.188). Esta identificación también es compatible con lo propuesto por Lefebvre (1978) cuando habla de los tres urbanismos: el de los técnicos y profesionales, especialmente arquitectos de inspiración humanista; segundo, el de “los administradores” en el Estado y finalmente, el “de los promotores (...) que venden alojamiento sin urbanismo” (p.42). El francés reconoce además que estos proyectos de ciudad pueden traslaparse y tender a ser dominados por la ideología de los promotores.

En la misma línea otros autores han intentado reconocer los agentes del mercado de suelo en la ciudad latinoamericana. Lungo (2000, p.47) cita a Jaramillo para identificar que la formación de la renta de la tierra urbana resulta de la interacción entre: el terrateniente o propietario original de la tierra; el constructor o promotor inmobiliario encargado de la producción del vivienda y otras edificaciones; el asalariado de la construcción; el usuario final o habitante; el capitalista global o financiador y finalmente el Estado por medio de sus políticas fiscales, de vivienda, planificación urbana y provisión de infraestructura. De ahí que para este trabajo se ha optado por seguir a Harvey y reconocer cuatro grandes tipos de agentes en el campo de la planificación territorial:

- a. Los habitantes ya sea bajo la forma de individuos, hogares o colectivos organizados, tales como agrupaciones de vecinos y organizaciones de apoyo, especialmente los organismos

no gubernamentales e incluso instancias académicas públicas o privadas. A decir de Harvey (1979, p.170) tienden a ser protagonistas de la transformación de su entorno inmediato: la casa y su entorno más próximo: el barrio y el vecindario y están motivados por el valor de uso del suelo.

- b. Los agentes empresariales, especialmente los terratenientes, los constructores y los financiadores, reconociendo que en ciertos casos estos roles pueden ser asumidos por un mismo individuo u organización. Tienen en común su apuesta por el valor de cambio o la naturaleza de mercancía que asignan al suelo y a la vivienda.
- c. Los tomadores de decisión en el Estado en sus diferentes niveles: nacional, sub nacional metropolitano y local y supra nacional centroamericano. En última instancia dice Harvey (1979, p.96) son los encargados de implementar “medidas administrativas” que orientan la transformación del espacio aunque pueden oscilar entre una orientación de mercado y una de las necesidades sociales, a veces motivados a proteger el valor de uso del suelo y otras a promover su valor de cambio.
- d. Debido al enfoque particular de éste trabajo se distinguirá la posición específica de los agentes planificadores, la mayoría de los cuales se ubican dentro del mismo Estado aunque también pueden ser independientes, como consultores o asesores, o vincularse ya sea con el mundo empresarial, académico o con las organizaciones no gubernamentales que apoyan a los habitantes. Es de especial interés identificar si se orientan más por los valores de uso o de cambio del suelo.

2.1.2.3 La capacidad de agencia de los planificadores

Este trabajo busca entender el papel de los planificadores en el campo en términos de su capacidad de agencia, es decir “la capacidad del actor de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida, aún bajo las formas más extremas de coerción” (Long, 2007, p. 48). Lo anterior admite que la estructura a la vez “constriñe” y “habilita” a los individuos (Giddens, 2003, p.61). Para el caso, se parte que la organización del campo por una parte limita pero por otra habilita o potencia el despliegue de la capacidad de agencia de los planificadores. En esta investigación se estudia con particular atención como dicha capacidad se manifiesta respecto a la propiedad privada del suelo. El enfoque de Long resulta valioso por haber sido formulado en el contexto de una sociología del desarrollo orientada al actor. Como ya se ha dicho, el desarrollo y el cambio social están al centro de las preocupaciones de la planificación. Con esta mirada se dejan de lado los enfoques deterministas y se valora la práctica real.

De acuerdo al mismo Long, la organización social emerge de “interacciones, negociaciones y forcejeos sociales” (p.43) dentro de la cual cobran especial importancia las redes sociales y las disposiciones culturales, vinculadas a la distribución del poder y los recursos. Tovillas (2010) explica que en el constructivismo estructural los agentes tienen un comportamiento esencialmente práctico a partir de las disposiciones estructuralmente adquiridas pero con un “margen para la invención permanente” (p.59). El mismo Bourdieu advierte que los agentes siempre disponen de márgenes de maniobra que les permiten posibilitar u obstaculizar la operación de las estructuras

dentro de su ámbito de acción específico. Quiere decir que los planificadores pueden ejercer un rol activo dentro de su campo de acuerdo a una serie de disposiciones, negociaciones y racionalidades. En tal sentido interesa “la manera en la que la gente (...) mediante prácticas discursivas y organizadoras bregan y manipulan ciertos elementos restrictivos y habilitadores en un esfuerzo por involucrar a los otros en sus diversos esfuerzos o proyectos de vida” (Long, 2007, p.177).

Lo anterior se relaciona al concepto de “capacidades” que ha sido trabajado en el contexto centroamericano por Ellacuría (1990, p.577). El filósofo argumenta que la Historia es un proceso de “apropiación de posibilidades y creación de capacidades”. Se entiende que la creación de capacidades es un proceso de posibilitación, de apropiación de posibilidades o “realización histórica de lo posible”. De ahí que en su explicación filosófica de los procesos estructurales de la historia, reconozca la importancia de las fuerzas personales manifestadas en atributos individuales como el talento o el liderazgo. Es valioso rescatar de este enfoque el carácter esencialmente histórico de las capacidades que se crean, se apropian y se actualizan en el tiempo. Bastiaensen, Merlet, & Flores (2015, p.23) explican que el concepto de capacidades se origina en los planteamientos originales de Sen y Nussbaum desde una visión “relacional” que se traduce en una libertad de acción o “de agencia”. Sin embargo, estos autores advierten que no se trata de caer en el puro individualismo metodológico sin considerar la inserción socio institucional de los agentes. Ello se toma en cuenta en la propuesta metodológica que se detalla en el capítulo III.

Bastiaensen et al (2015) reconocen la importancia de las capacidades individuales y colectivas para crear trayectorias o rutas personales y familiares de desarrollo en el marco de un determinado contexto socio ambiental e institucional: los “territorios humanos” o “sistemas socio ecológicos complejos” (p.38). Los autores recuperan el debate entre el “deber ser” del desarrollo territorial y la realidad de los procesos en el territorio. De esta tensión emerge una discusión en torno a las relaciones de poder, los intereses, los conflictos y las posibilidades reales de impulsar transformaciones sustantivas en el territorio. En la misma línea, de Sardan (1995) afirma que es indispensable otorgar una importancia central a las representaciones, a los modos de pensar y a las formas de vida a la hora de entender los procesos de cambio social (p.71). En otras palabras, no sería posible entender los procesos de planificación territorial, en Centroamérica ni en cualquier otro lugar, sin reconocer la relevancia de los discursos, las representaciones, los valores y estrategias de relacionamiento de los agentes incluyendo los planificadores.

Finalmente, de Long (2007) se retoman otros tres conceptos complementarios al de agencia útiles para este trabajo. Primero, “las organizaciones” que se entienden como “conjuntos complejos de prácticas sociales” dentro de las que también suceden forcejeos y negociaciones. De tal suerte que es indispensable entender las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo dentro de determinados contextos organizacionales en los diferentes niveles: nacional, metropolitano, municipal o supra nacional centroamericano. Segundo, “las interfaces” que conectan agentes externos, usuarios y beneficiarios, con toda la posible carga de ambigüedades y

diferenciaciones. Para el caso se trataría de los espacios donde interactúan los planificadores con otros agentes clave del campo: sus colegas, los tomadores de decisión política, los empresarios o los habitantes. Tercero, “las arenas” o espacios de contienda sobre recursos, demandas, valores y representaciones (p.444). En síntesis la capacidad de agencia de los planificadores alude a la posibilidad que estos tienen de integrar a otros agentes dentro de sus proyectos de “transformación del espacio” dentro de determinados contextos espacio temporales por medio de diversas estrategias de forcejeo, interacción y negociación para lo cual echan mano de sus conocimientos, valores, relaciones y prestigio manifestados en discursos, actividades y productos concretos de planificación.

Todo lo anterior cobra especial relevancia de cara al estudio de las prácticas de los planificadores en torno a la propiedad privada del suelo ¿Cómo lidian con su vida profesional? Cómo ejercen algún nivel de liderazgo o se apropian de posibilidades históricas? Cuáles son sus principales interacciones, negociaciones o forcejeos con otros agentes? Cuáles son sus discursos, entendidos como un “conjunto de significados, metáforas, imágenes, narrativas, convertidos en textos” (Long, 2007, p.444) acerca de la propiedad privada? Algunos de estos elementos se exploran en las siguientes secciones en las que se discuten más específicamente la relevancia de la propiedad privada del suelo para la planificación territorial, así como las prácticas de los planificadores.

2.1.3 La propiedad privada de suelo

En esta sección interesa explorar como la propiedad privada del suelo se entiende como categoría esencial dentro de las ciencias sociales y discutir sus implicaciones para la planificación territorial. Para ello, sin pretender agotar las interpretaciones jurídicas, económicas, sociológicas y políticas sobre la propiedad privada del suelo se recorren algunos planteamientos fundamentales clásicos sobre la importancia de la propiedad privada del suelo en la sociedad para luego reflexionar junto a otros autores acerca de su importancia para la práctica de los planificadores.

2.1.3.1 Una perspectiva marxista

Coronil (2000) y Lefebvre (2013) afirman que en el pensamiento marxista clásico la propiedad de la tierra está al centro del desarrollo capitalista de igual forma que el capital y el trabajo. Ello hace referencia a que el Estado existe en función de la protección de la propiedad privada (Marx & Engels, 1974, p.98). Marx también ha afirmado que en la lógica de facilitar su intercambio la propiedad de la mercancía ha llegado a superar la materialidad de la mercancía misma como uno de los fundamentos del sistema. En tal sentido, la institución de la propiedad privada de la tierra, así como la del capital, está al origen y ha resultado crucial para el desarrollo y expansión del capitalismo a escala global. Además, según el mismo Marx (1857, p.57) la propiedad privada se ha revestido del carácter de “fetiche” en el sentido que los objetos y las cosas que han sido producidas y circulan permiten el establecimiento de relaciones sociales, pero también se “cargan de significados sociales y de actuaciones humanas intencionadas” (Harvey, 2008, p.73). Así el capitalismo ha creado el fetichismo de la mercancía, particularmente en este caso de la propiedad

privada del suelo. Oliveira (2015) explica que la propiedad privada del suelo es una abstracción que necesita tener eficacia sobre el mundo y justificarse como útil para el ser humano. Es gracias a ella que el suelo ha adquirido el carácter de mercancía transable lo cual es paradójico en tanto el suelo no es un bien producto del trabajo humano.

En esa misma línea, Harvey (1979) se había interesado por entender la vinculación entre propiedad privada, espacio y uso del suelo urbano. Un primer elemento clave es hacer ver que la propiedad privada del suelo confiere al espacio un carácter “absoluto” al otorgar a un propietario un “monopolio de control” sobre una localización (p.6). Se trata de “privilegios monopolistas sobre trozos de espacio” (p.175). Es ese derecho de propiedad el que adquiere un valor en relación a otros derechos de propiedad vecinos y potencialmente competitivos. “Defender o aumentar el valor de sus derechos de propiedad” es un rasgo esencial de los propietarios y en general de los agentes empresariales en oposición a los desposeídos. Desde los teóricos latinoamericanos de la renta del suelo son importantes las acotaciones de Jaramillo (2009) en torno al desdoblamiento económico de la figura jurídica del derecho de propiedad privada en tanto esta es la que permite al poseedor del dominio jurídico ceder a un agente productor su acceso, toda vez esté dispuesto a cederle una parte de su ganancia. Esa parte de la ganancia no va entonces a un capitalista productor sino a un propietario (p.89). A partir del trabajo de Lefebvre, Harvey (1979, 2010) se interesa por explicar la distinción y relación entre valor de uso y valor de cambio del suelo. De ahí retoma que el valor de uso “adquiere realidad en el proceso de consumo” y está ligado a la “existencia natural tangible” de un bien (p.160). Es decir que el suelo tiene una existencia material real y además es una necesidad de las personas. Jaramillo (2009) explica que el valor de uso consiste en “servir de ámbito a las actividades urbanas” (pp.106-108), en tanto el comercio, la industria, la circulación de mercancías y la vivienda requieren suelo para poder realizarse. Esto es crítico en el ámbito urbano en tanto el espacio construido (casas, edificios, infraestructura) está indisolublemente ligado al suelo. Por otra parte, el valor de cambio está asociado a la creación y circulación de mercancías. Se trata de una mercantilización resultado de la “aplicación de trabajo social”.

En esa lógica, el suelo se entiende como una mercancía que es intercambiada entre la oferta y la demanda, aunque no haya trabajo asociado a su producción. Todo esto plantea varias relaciones críticas en la perspectiva de este trabajo. Primero, según Harvey en la ciudad, y aquí se entenderá en el territorio en general, coexisten ambos valores ya que siempre habrá una dimensión de *otium* (disfrute) y otra de *negotium* (beneficio) (2010, p.162). Segundo, que la mayoría de las veces el valor de cambio ejercerá un control “casi tiránico” sobre el valor de uso y tenderá a determinarlo. Lefebvre (1978) otorga una importancia central a esta tensión entre los valores de uso y los valores de cambio en la ciudad. En su visión, los valores de uso hacen referencia a los derechos y a las necesidades de las personas y de los hogares, como el derecho a la vivienda, el derecho al ocio o el derecho a la educación. Mientras que los valores de cambio expresan el poder de la industrialización y en última instancia del sistema capitalista para mercantilizar esos mismos bienes y generar un mercado de la vivienda, un mercado del ocio o un mercado de la educación.

En esa lógica indica que los habitantes se han entendido como meros “compradores de espacio” a quienes el sistema ofrece participación por medio del “acceso a la propiedad” (p.33). De ahí que Lefebvre denuncie que la revolución industrial haya subordinado la realidad urbana a la realidad de la mercancía.

Más crítico aún para entender la relación fundamental de la propiedad privada del suelo con el sistema capitalista es el análisis que se ha hecho de la formación de las rentas del suelo urbano en sus diferentes manifestaciones: absoluta, diferencial y monopolista. Lungo (2000) afirma, a partir del análisis de Lipietz, que la propiedad está al centro de la generación de las rentas absolutas del suelo en tanto limita la circulación del capital. De hecho Harvey (1979) ha subrayado la paradoja que la propiedad privada de suelo es una institución que dificulta la producción capitalista ya que los productores deben pagar una renta por su emplazamiento y pueden llegar a verse expulsados de él debido a su coste. Pero al mismo tiempo, la propiedad es el fundamento de todo el sistema capitalista o de propiedad privada de los medios de producción. Se trata entonces de una institución que permite a los terratenientes apropiarse de una parte de los excedentes de otros sectores de la producción y captar parte de los ingresos de todas las clases sociales. La renta sería un “impuesto” a la producción que paga la perpetuación legal del capitalismo (Harvey, 1979, p.190). Así resultaría que el sistema está dispuesto a pagar una especie de “tributo” a los terratenientes en nombre de esa propiedad privada lo que implica que “el poseedor de terrenos [tiene] la potestad de sustraer su tierra a la explotación mientras las condiciones económicas no le permitan valorizarla”. Esto además que los propietarios pueden ejercer un poder de influencia sobre las decisiones gubernamentales que resultan en beneficios adicionales siempre en la lógica de defensa y aumento del valor de cambio de sus inmuebles.

Jaramillo (2009) entiende que la renta del suelo es el mecanismo estructurador de la asignación de usos en la ciudad, porque “en el espacio urbano la renta opera como el elemento definidor dentro del espectro de posibilidades aplicables a cada terreno” (p.120). Para que estos procesos se materialicen es indispensable que exista un “dispositivo institucional y administrativo” denominado propiedad privada del suelo. No obstante, como reconocen autores como Lefebvre (1978), Jaramillo (2009) y Oliveira (2015) la dimensión jurídica de la propiedad privada del suelo es solo la parte “formal” de un poder definido por las condiciones económicas y sociales de un lugar con las que está profundamente imbricado y que están asociadas al manejo de la vida cotidiana de las personas. En tal sentido, la propiedad privada produce elementos objetivos y subjetivos, como: la distinción social entre propietarios y desposeídos y la diferenciación entre ganancias y rentas, la primera como producto de un capital y un trabajo y la segunda, como resultado de la “simple propiedad sin trabajo de por medio” (Azuela, 2016, p.602). Todo ello tiene profundas implicaciones para la planificación del territorio.

2.1.3.2 Una perspectiva micro sociológica y la crítica de Bourdieu

Hacer una lectura micro social de la propiedad comporta diversos retos. Por un lado, se trata de una realidad de orden subjetivo vinculada a normas y valores, que a su vez inciden en las pautas

de conducta e interacciones sociales. Por otro lado, la propiedad tiene una clara expresión material, objetiva en las cosas que se poseen: una casa, un vehículo y más crítico para éste trabajo, el suelo. En ese marco resulta de interés hacer una revisión de los planteamientos que los teóricos de la acción social han hecho en torno a la propiedad. Mead (1972) aborda de forma explícita la noción de propiedad. La utiliza para explicar la existencia de una “actitud organizada” en referencia a ella, es decir una “actitud común a todos los miembros de la comunidad”. Más precisamente distingue dos grandes componentes: el de dominación o control de lo propio y el de respeto hacia la de los otros. Se trata de una de las situaciones típicas que permiten la interacción social, en tanto es posible prever las “reacciones comunes” que “hacen posible la sociedad”. En el caso de la propiedad, Mead vislumbra que se trata de un objeto universal ya que atañe a un grupo sumamente amplio, a pesar de tratarse de un “concepto altamente abstracto” (p.191). Por ello, se trata de un derecho básico reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En esa lógica, el individuo puede invocar su derecho a la propiedad ya que todas las personas del grupo tienen una referencia similar respecto del mismo. Esto podría asemejarse a los que Berger & Luckman (1976) denominan “lo que todos saben”, es decir esa acumulación de conocimientos socialmente compartidos, que permiten a los individuos desenvolverse en el mundo de la vida cotidiana (p.62). Se trataría pues de una de las categorías básicas del vivir en sociedad. Desde esta perspectiva es fácil imaginar los conflictos originados por la irrupción de la propiedad privada del suelo en comunidades organizadas en torno a la propiedad colectiva o ejidal. De la misma forma pueden entenderse las tensiones que ocurren en las sociedades capitalistas cuando ese derecho de propiedad es amenazado por ocupaciones por parte de grupos desposeídos, frecuentes en los contextos urbanos latinoamericanos o por las intervenciones “arbitrarias” desde el Estado. En su estudio sobre la expropiación en América Latina (Azuela, 2013) explica justamente como en la Venezuela del siglo XXI la aplicación de una Ley de Tierras Urbanas ha sido causa de profundos conflictos sociales sin que en el fondo se cuestione el propósito central como es la generación de bienes públicos como infraestructuras o espacios de recreación.

De ahí la validez de la propiedad para ilustrar varios de los conceptos clave que Mead utiliza en su explicación de la relación entre persona y sociedad, tales como el “otro generalizado” y la formación de la personalidad a partir de la incorporación de las instituciones sociales en la conducta. Finalmente, desde una perspectiva crítica habría que profundizar en la dualidad entre derechos y deberes individuales que el mismo autor reconoce (p.221). Parafraseando a Mead, así como el individuo clama por su “derecho a la propiedad” esta debe entrañar un cúmulo de deberes para con la comunidad en la que habita. Ello justificaría principios constitucionales bastante generalizados, incluyendo El Salvador o Guatemala como la “función social” de la propiedad, que en países como Colombia se ha extendido a la función ambiental (Maldonado, 2006; Maldonado & Peña, 2013).

Weber (1977) también hace referencia al concepto de propiedad, que define como “el conjunto de probabilidades hereditariamente apropiadas por un individuo (...) siendo propiedad libre en el

caso en que ésta sea enajenable” (p.36). Tal es el caso de la propiedad inmobiliaria que se puede vender, arrendar, hipotecar o heredar. El autor propone este concepto en el marco de una discusión más amplia acerca de las relaciones sociales o comunitarias. Así se garantizan ciertas “propiedades” monopolizables que llegan a constituir “derechos” entre pares o compañeros.

Todo ello está directamente relacionado a los conceptos de comunidad y sociedad, pero sobre todo con la validez legítima del orden establecido. Según Weber dicha legalidad es legítima si es resultado de un pacto entre involucrados o si es otorgada a una autoridad legítima. Quiere decir que la propiedad es producto de un acuerdo entre miembros de una sociedad o comunidad que goza de un elevado grado de reconocimiento y legitimidad. Esto implica que debe existir un poder de coacción que preserve el disfrute de ese derecho. Dicho poder es ejercido por el aparato administrativo de ese Estado o de esa comunidad. Así la propiedad sería uno de los elementos básicos a ser defendido por el poder del Estado, en su ámbito territorial. Oliveira (2015) explica que en la concepción original del derecho de propiedad en el siglo XIX existe la idea que se trata de un mecanismo para garantizar expectativas sociales y mantener el orden. De tal manera que el carácter territorial del Estado, tiene una de sus manifestaciones más evidentes en el ejercicio del poder para preservar ese derecho de propiedad o retomando las palabras de Mead, ese objeto universal interiorizado por las personas. En síntesis, desde un enfoque micro social es claro el rol de la propiedad privada en la relación entre individuo y comunidad, como manifestación de las relaciones de reciprocidad entre los miembros de una sociedad y finalmente, su peso como elemento de carácter normativo que obliga al Estado a actuar en su defensa.

- Las críticas de Bourdieu y otros

No obstante, para el enfoque de este trabajo es relevante retomar la crítica frente a esta aparente “naturalización” de la propiedad privada del suelo. Desde la lógica constructivista estructural, la propiedad privada del suelo es justamente una de las *doxas* incuestionadas y aparentemente naturalizadas dentro de la sociedad (Bourdieu, 2003, p.116). En su estudio sobre el campo de la vivienda en Francia, afirma que el Estado ha creado una infraestructura jurídica compuesta por una serie de reglas alrededor del “Derecho de Propiedad Individual” que históricamente se ha ido incorporando en el *habitus* colectivo, es decir al cúmulo de disposiciones que “todos” los miembros de la sociedad comparten. Dichas disposiciones se enfrentan en diversos campos a todo aquello que represente opciones alternativas como la propiedad colectiva, comunitaria o estatal o las formas tradicionales de tenencia de los grupos indígenas. Incluso en el marco del Estado de Bienestar francés, el autor encuentra evidencia de la dominación que ejercen los agentes que promueven la idea de propiedad privada y el ideal del propietario individual agrupados en lo que denomina el “polo liberal” (p.148). A pesar de ello, el autor reconoce que siempre puede haber agentes individuales dentro del Estado, a nivel local por ejemplo, que se rebelen contra ese poder liberal por tener disposiciones de “hostilidad anticapitalista” (p.158) y dificulten la aplicación de normas con los que no comulgan. En tal sentido la aplicación (o no) de un reglamento puede volverse “el arma decisiva del funcionario” (p.159). Es la posible libertad de juego de algunos planificadores a la hora de implementar (o no) medidas de regulación sobre

la propiedad privada del suelo. Lo anterior también es relevante para este trabajo, en tanto como Bourdieu afirma, ninguna organización (ministerio, secretaría, consejo, oficina de planificación) puede entenderse como un simple aparato mecánico y disciplinado. Como parte de esta investigación interesa poder ubicar a los planificadores centroamericanos respecto a ese “polo liberal” y entender las razones de su posicionamiento.

Críticas parecidas emergen del posicionamiento de autores latinoamericanos como Oliveira (2015) y Azuela (2016) que cuestionan la naturalización del derecho de propiedad privada. Oliveira recuerda que en el siglo XIX pensadores como Bentham desafiaba la idea de un “derecho natural” de propiedad y lo entendía más como mecanismo para garantizar expectativas sociales y mantener el orden en tanto ofrece oportunidades a los “más pobres” como un incentivo a su trabajo (p.5). Azuela (2016) señala que la discusión de fondo deben ser los tipos o formas de propiedad privada y la importancia de entenderla como un “haz de derechos” (*bundle of rights*) que deben examinarse por separado (p.595). Desde una perspectiva parecida Jaramillo (2009) cuestiona la explicación económica neoclásica que otorga un carácter natural a la propiedad privada como mecanismo único para ejercer el dominio del suelo a partir de principios de racionalidad universal, información perfecta y consideraciones técnicas para reforzar el argumento que el mercado es al mismo tiempo inevitable y lo más conveniente en términos sociales. La propiedad privada, dice Oliveira (2015), deja de ser una cosa (la mercancía) o un sujeto (el propietario) y se convierte en un fetiche que se traduce en un régimen político, social y económico.

2.1.3.3 El concepto de propiedad privada del suelo y su relevancia para la planificación territorial

En el ámbito más específico de la planificación territorial la discusión sobre propiedad privada del suelo tiene una importancia central. En este apartado se busca plantear una síntesis del concepto de propiedad privada del suelo y anunciar dos elementos teóricos clave: primero, la tensión entre valor de uso y valor de cambio del suelo y su correlato entre interés público e interés privado con los respectivos alineamientos de agentes en el campo; y segundo, los arreglos institucionales que dan soporte a la institución de la propiedad privada del suelo y su dimensión subjetiva.

- Propiedad privada del suelo: valor de uso, valor de cambio, interés privado y público

Para éste trabajo se entiende la propiedad privada del suelo como un dispositivo institucional que viabiliza su intercambio valorando su carácter de mercancía sobre la cual se fundamenta la producción social del espacio en las economías capitalistas. Esta tiene una expresión jurídica objetiva a través de un conjunto complejo de derechos regulados de forma diversa por medio de normas y disposiciones legales, pero más importante es que tiene una expresión subjetiva que trasciende lo legal y se manifiesta en la sociedad a través de valores, cargas simbólicas e imaginarios asociados a ella. Es oportuno recordar con Harvey (1979, 2008, 2010) que el suelo es una mercancía “especial” al menos por cuatro características críticas:

- a. El suelo es indestructible. No se puede destruir el suelo ni una localización determinada en el espacio salvo acontecimientos críticos de origen natural o antrópico. En todo caso lo que sí puede suceder, aunque normalmente a velocidades muy lentas, es el deterioro o destrucción de las edificaciones emplazadas sobre él. El suelo es un bien durable por excelencia.
- b. El suelo es irreproducible. No se puede producir suelo ni nuevas localizaciones con exactamente las mismas características que otras. En tal sentido la oferta de suelo está globalmente “fija” y no puede seguir el ritmo de la demanda.
- c. El suelo es imprescindible. En última instancia cualquier actividad humana, desde la agricultura hasta la producción industrial, pasando por la vivienda, el comercio o la circulación de mercancías necesitan suelo para realizarse. Esta es la raíz de la importancia del valor de uso del suelo.
- d. El suelo es inamovible. El suelo está fijo en el espacio y no puede trasladarse de un sitio a otro. Esto subraya el carácter “absoluto” en términos espaciales y la condición de “monopolio” que Harvey ya había asociado a la propiedad privada del mismo.

Estas cualidades están al origen de dos temas de interés central de para este trabajo. En primer lugar, refuerzan la importancia de la tensión entre valor de cambio y valor de uso del suelo. Por un lado, la durabilidad del suelo le da un carácter especial a su valor de cambio en tanto deja de ser simplemente una mercancía que se intercambia en el mercado para convertirse, como dice Lefebvre (1976, p.159), en “un almacén de valor económico”. Esta cualidad es reforzada por el hecho de no ser ni reproducible ni movable por lo que globalmente existe un stock fijo de suelo, lo que en definitiva otorga a los oferentes de suelo una posición de ventaja monopolista sobre los demandantes del mismo. De ahí que la adquisición de suelo se vislumbre como una inversión y una base de acumulación. Una inversión que como recuerda Lungo (2000) puede tener un carácter especulativo. Al explicar la transformación urbana en el París del siglo XIX Harvey (2008, p.161) asegura que “la propiedad [inmobiliaria] se veía cada vez más considerada como un simple activo financiero, una forma de capital ficticio cuyo valor de cambio, integrado en la circulación general del capital, dominaba por completo el valor de uso”. En el fondo la propiedad del suelo se convierte en una forma privilegiada de vincular el capital fijo, los edificios, las viviendas, las infraestructuras con los flujos de capital.

Por otra parte, el hecho de ser un bien imprescindible para realizar cualquier actividad humana refuerza la importancia del valor de uso del suelo. Por ello, algunos autores e instancias internacionales hablan de un “derecho humano al suelo” particularmente para proteger a la parte más débil de la demanda que siempre tendrá mayores dificultades para adquirirlo en el mercado (Rolnik, 2014). Ello es válido tanto para los hogares de menores recursos como para los usos sociales “no rentables” como los destinados a servicios públicos como la educación, la salud o la conservación ambiental. En resumen, como dice Jaramillo (2009) para el ámbito urbano la propiedad de terrenos y espacios construidos es “palanca de la acumulación de capital” aunque con un límite inevitable en el carácter colectivo de la ciudad como “dispositivo espacial” y

“expresión de socialización” (p.97). De ahí que según el colombiano sería imposible reducir la ciudad a una “colección de procesos privados de acumulación”. Por ello, el interés de esta tesis en entender como los planificadores del territorio en Centroamérica se posicionan respecto a este debate en torno a la propiedad privada del suelo.

Adicionalmente, son los valores de cambio y de uso del suelo los que están a la base del alineamiento de los agentes del campo. Según Harvey (1979), los agentes empresariales entienden el suelo en términos de su valor de cambio ya que esperan obtener beneficios económicos de su tenencia, transformación, distribución y consumo. Los terratenientes esperan poder comercializar sus inmuebles e impulsan el aumento de su valor económico por decisiones de la administración pública. Los constructores producen edificaciones (viviendas, establecimientos comerciales) que esperan vender a los hogares y a las empresas, transformando los valores de uso en valores de cambio. Los financistas esperan obtener ganancias facilitando crédito y el intercambio entre constructores y hogares. Así se explica la articulación de toda la actividad inmobiliaria y de producción social del espacio con los circuitos de capital.

Por su parte, los individuos, hogares y organizaciones sociales están interesadas en los valores de uso del suelo puesto que buscan satisfacer necesidades, particularmente la de habitar. Los tomadores de decisión en el Estado pueden estar motivados tanto por los valores de uso como los de cambio. Por un lado, están interesados en obtener suelo para actividades y servicios públicos, desde infraestructuras hasta espacios para servicios de salud, educación o recreación. Pero por otro lado, también pueden estar interesados en promover actividades económicas como la construcción lo que les lleva a promover los valores de cambio. Como lo han señalado Lefebvre (1978), Harvey (1979, 2010) y Bourdieu (2003) existen agentes individuales en el Estado que pueden estar cooptados y alineados con los intereses empresariales. En definitiva aquí se configura la tensión, que muchas veces deviene en conflicto, entre los intereses particulares, individuales, de algunos agentes y el interés público o colectivo, teóricamente defendido por el Estado. Para los propósitos de este trabajo interesa analizar el posicionamiento de los planificadores centroamericanos respecto a los valores tradicionales de su profesión formalmente orientada hacia el bien común o su alineamiento con intereses privados fundamentados en el valor de cambio del suelo.

- Organización del campo, propiedad privada de suelo y arreglos institucionales

Según Jacobs & Paulsen (2009) la historia de la planificación es la historia de las regulaciones del derecho de propiedad del suelo con todas las tensiones y conflictividades que están inmersas. De ahí la importancia de conceptualizar y entender dichos derechos para los planificadores. Desde una perspectiva más institucionalista para Ingram & Hong (2009) hay tres asuntos clave dentro de esta relación: el contexto socio institucional; la tensión entre interés público e interés privado y las implicaciones para el logro de los objetivos más amplios de la planificación.

El contexto histórico de cualquier sociedad explica el funcionamiento de determinadas instituciones, la configuración del campo y de la propiedad privada como elemento central para garantizar el orden social. La revisión de la experiencia empírica internacional demuestra que el “derecho de propiedad” no es ni único ni indivisible, sino que debe entenderse como una serie de derechos y obligaciones interrelacionados (Ingram & Hong, 2009; Oliveira, 2015, Azuela, 2016).

Azuela (2013) afirma que en el estudio de los conflictos vinculados a la propiedad puede hacerse desde una doble mirada: una sociológica, interesada en la relación entre los actores, incluyendo al Estado y una jurídica referida a las formalidades legales. A su juicio, retomando a Giddens (2003), lo que está de fondo es el estudio de las prácticas sociales que producen y reproducen de manera continua las instituciones, en este caso la institución “propiedad privada del suelo”. Azuela afirma además que este proceso es realmente de mutua transformación, ya que el Estado, como lo decía Weber, entre otras cosas está formado “a partir del arreglo de la propiedad” (p.31). De igual forma, Coslovsky (2015, p.1) indica que la ley no puede entenderse como un “simple algoritmo” ya que es más un reflejo de las asimetrías de poder dentro de la sociedad. De la misma forma se expresa Dantas (2014) al afirmar que la propiedad privada del suelo es parte de las relaciones de poder en la ciudad que engloba también la coexistencia cooperativa humana y refleja poder de mando. Por ello, para este trabajo no prevalece el análisis de las formas jurídicas del derecho de propiedad sino el de las prácticas sociales muchas veces conflictivas que involucran significados, valores, representaciones y moldean dichas formas y a la larga moldean al Estado mismo.

De ahí que sea de interés discutir los límites constitucionales o legales al derecho de propiedad despojándolo de su carácter absoluto y estableciendo formulaciones que aluden a su función social o a la posibilidad que el Estado pueda requerir inmuebles privados para fines de interés público a través de figuras como la expropiación. Según Maldonado & Peña (2013) en el caso de países como Colombia se detecta una evolución en el tiempo que va desde la tradición “civilista” que entiende la propiedad como un derecho “natural” de los individuos en su triple dimensión de “uso, aprovechamiento y disposición” hasta convertirse en una función social y ecológica que pone énfasis en las obligaciones recíprocas entre propietarios, sociedad y Estado. Ello plantea numerosos conflictos judiciales en relación a temas como las compensaciones, los procedimientos y las circunstancias que justifican tal tipo de intervenciones, todos con resultados muy diversos a nivel mundial (Azuela, 2009). Dicen Fernandes & Maldonado (2010, p.2) que en América Latina lo que existe es una competencia conflictiva entre tres paradigmas jurídicos: el tradicional “civilista” fundamentado en los derechos individuales; el derecho administrativo, orientado por la “función social” y el rol protagónico del Estado; y el derecho urbanístico, motivado por el reconocimiento de la “ciudad real”, los procesos colectivos, nuevas formas de relacionar lo público, lo privado y lo socio comunitario y el equilibrio entre derechos y deberes.

Finalmente, según Ingram & Hong (2009) todo lo anterior tiene implicaciones prácticas para la planificación del territorio en tanto el abordaje de la propiedad privada del suelo determina la

forma en la que los planificadores afrontan asuntos como: la reducción de la pobreza, la protección ambiental y la provisión de vivienda social. Campbell (1996) afirma que el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en términos de justicia social y equidad con respecto al crecimiento económico pasa necesariamente por un conflicto en torno a la propiedad privada. Dicha controversia está determinada por visiones conflictivas respecto al uso del suelo. En las economías capitalistas el suelo es una mercancía privada que sin embargo requiere de intervención estatal con el fin de asegurar ciertos beneficios sociales. Como ya se ha comentado, los privados al mismo tiempo “se resisten” a esta intervención pero también “la reclaman” para proteger y de ser posible aumentar el valor de cambio de sus propiedades (p.300). En este sentido se desprenden discusiones sobre algunas de las prácticas de los planificadores como: los programas de titulación de tierras, mecanismos para darle seguridad en la tenencia a los grupos más vulnerables, herramientas para la conservación de áreas sensibles o la generación de vivienda inclusiva (Dillman & Fischer, 2009). En todo caso, se evidencia entonces que la propiedad privada del suelo no es una categoría absoluta ya que está sujeta a los diversos arreglos institucionales y culturas locales que en algunos casos han llevado a que la propiedad privada individual no sea la única forma válida de tenencia (Ostrom, 2009). Notablemente hay que reconocer la existencia de otras formas como: la propiedad pública estatal, la propiedad colectiva cooperativa o comunitaria, las formas tradicionales de grupos indígenas y formas mixtas que separan la propiedad de la tenencia. No obstante, como ya lo comentaba Bourdieu (2003), existen agentes interesados en presentar la propiedad privada individual como el mecanismo óptimo, si no el único, para abordar el proceso social de producción del espacio.

En resumen, lo anterior trae a cuenta el rol central de la propiedad privada para las ciencias sociales como elemento estructural de la organización social, pero sobre todo su indudable relevancia para la planificación del territorio. Además, se reconoce que la propiedad privada del suelo se ha “naturalizado” dentro de la sociedad como parte del “sentido común colectivo” que implica derechos y obligaciones para convertirse en la lógica de Bourdieu en una *doxa* omnipresente en el *habitus* de los agentes, incluyendo los planificadores. De ahí que éste trabajo se proponga explorar dichos vínculos a través del estudio del campo de la planificación, de las prácticas de los planificadores territoriales en Centroamérica y de las relaciones que se construyen alrededor de esta institución. La discusión conceptual de dichas prácticas es el tema de la siguiente sección.

2.1.4 Las prácticas de los planificadores y la propiedad privada del suelo

Este trabajo se interesa en investigar el campo de la planificación territorial en Centroamérica y su conexión con las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Para ello, hasta ahora se ha hecho un recorrido sobre el campo de la planificación territorial, el agente planificador y la propiedad privada del suelo. Esta sección se propone discutir a nivel teórico el concepto de práctica manteniendo la perspectiva del constructivismo estructural, vinculándolo a la capacidad de agencia y finalmente aterrizándolo en la práctica de la planificación territorial.

2.1.4.1 Una discusión teórica sobre las prácticas

En su trabajo sobre el campo del arte, Bourdieu explica su interés por romper con la falsa dualidad entre teoría y práctica. A su juicio la teoría de los campos permite combinar ambas dimensiones a través de la relación entre “prácticas conocedoras”, lo que hacen los agentes dentro del campo, y el “conocimiento práctico” de las situaciones reales dentro del campo. Es así que los agentes se convierten en verdaderos “constructores de la realidad” (1995, p.180). Al decir de Bourdieu ello permite romper con el subjetivismo que entiende el mundo como pura representación y con el estructuralismo que termina estudiando sus propias abstracciones intelectuales perdiéndose de los hechos. Las prácticas concretas dependen por un lado de las posibilidades reales de los agentes, explicadas por sus dotaciones de capitales y por determinadas organizaciones socio institucionales que impregnan a los agentes con sus valores, problemáticas y conflictos. Es el contexto el que le da al agente la “capacidad de ver en función de un saber”. Esas prácticas contribuyen a proporcionar al agente un sentido del lugar que ocupan en el campo y a la construcción del mundo social (Bourdieu, 1984, p.466).

Bourdieu (2003) explica que más importante que las acciones y las decisiones (el “qué”); son las intenciones de los actores (el “porqué”) y esas intenciones están en buena medida configuradas por el *habitus*. Tovillas (2010) explica que el conjunto de prácticas pueden constituir una estrategia. En la analogía deportiva: “el buen jugador es el juego hecho hombre (...) hace lo que demanda y exige el juego (...) con margen para la invención permanente” (p.59).

Al estudiar la burocracia del campo de la vivienda Bourdieu distingue dos tipos de burócratas: “los revolucionarios” que por su formación, antecedentes familiares y edad están dispuestos a empujar el cambio de políticas; mientras que del otro lado están “los conservadores” que “persiguen seguir existiendo” y fundamentan su posición en la “experiencia” y el conocimiento de personas y reglamentos (2003, p.143). De ahí que a nivel del Estado existe una ambigüedad de posiciones entre la simpatía por el gran sector privado y la “protección de los dominados” (p.140). Es de interés dilucidar en el caso de la planificación territorial centroamericana si se pueden distinguir estos dos tipos de planificadores, unos probablemente más cercanos a la defensa del interés público y otros más propensos a proteger los intereses privados asociados a la propiedad por medio de sus prácticas. Otro elemento que Bourdieu rescata de su lectura del campo de la vivienda es la importancia de considerar “la libertad de juego” que existe dentro del Estado y en última instancia de cualquier organización. Es decir que cada individuo tiene la posibilidad de facilitar o dificultar la aplicación de un reglamento. “Los agentes disponen siempre de un margen objetivo de libertad que pueden explotar o no según sus disposiciones subjetivas” De ahí la posibilidad de regateo y negociación (p.160). Interesa por lo tanto si en Centroamérica los planificadores han tenido (o no) margen de negociación en sus prácticas. En su clásico “El Sentido Práctico” (Bourdieu, 2009), lo define como “el lenguaje del tacto, del tino, de la delicadeza, de la habilidad o el *savoir faire*” (p.129) es un sentido que confirma la teoría pero que no es teoría. Dice el francés que es una especie de “estilo personal” o “marca particular”. En tal sentido se trata de una manera de hacer (el “cómo”). Analizar la práctica conlleva el reto de

asumir el “punto de vista del actor” (no del espectador) e intentar descifrar la correspondencia entre “pensamientos, percepciones, expresiones y acciones que siempre tienen como límite las condiciones históricas y sociales” (p.90). Si se retoma a Bastiaensen et al. (2015) la acción individual no puede escapar de la estructura producto de fuerzas históricas. El debate es sobre el grado de determinación de dichas estructuras. (p.32). Los autores recuerdan que ningún actor por muy poderoso que sea, logrará determinar la trayectoria de otros actores ni tendrá todo el poder. De ahí que siempre exista un margen de maniobra. En síntesis, desde esta perspectiva las prácticas son en primera instancia un “qué”: un conjunto de acciones concretas y objetivas de los agentes encaminadas a transformar o a perpetuar su posición dentro del campo en relación a otros agentes con una intencionalidad, un “porqué”. Las prácticas también son un “cómo”, es decir maneras de resolver dilemas, relatar situaciones o elaborar productos y que se explican por la comprensión del campo y sus reglas, la invención y las disposiciones adquiridas, por inculcación y apropiación, bajo la forma de *habitus*.

Lo anterior permite una discusión más amplia con algunos conceptos sociológicos. De una parte matiza la importancia de artefactos intelectuales como la “acción racional” de Weber o de la teoría económica neoclásica, puesto que los agentes reales no disponen nunca de la información completa y actúan en base a sus disposiciones, creatividad y conocimiento parcial del campo. Otros autores como Giddens (2003) abordan también el tema de la práctica e introducen matices relevantes para este trabajo. De una parte insiste en que “todos los seres humanos son agentes entendidos” de las condiciones y consecuencias de sus acciones en la vida cotidiana que se caracterizan por la “reproducción de prácticas institucionalizadas” (p.307). De ahí que el interés por el estudio del binomio “postura-práctica” en contextos determinados, las llamadas “competencias pragmáticas”. Lo fundamental desde esta perspectiva es entender el vínculo entre prácticas individuales ejercidas en determinados contextos espacio temporales con las prácticas institucionalizadas. Por ello, la práctica no puede entenderse como algo exclusivamente individual. En esta línea, Azuela (2013) explica que el derecho urbanístico no debe ser entendido como un conjunto de normas sino de prácticas donde se redefinen continuamente temas como la propiedad privada o el rol del Estado sobre el territorio o la ciudad.

De Sardan (1995) plantea una crítica a la postura epistemológica de Bourdieu en tanto no considera que se pueda sobrepasar los enfoques estructural e individualista sino que se decanta por su combinación y complementariedad (p.68). Lo que interesa es entender que detrás de las prácticas de los actores hay múltiples racionalidades, económicas, culturales y simbólicas imbricadas que pueden entenderse como intenciones. De ahí, que se produzcan relaciones de: confrontación, negociación, acomodo, subversión, compromiso y transacción. En tal sentido los actores se entienden como “emprendedores que manipulan las relaciones personales para alcanzar sus objetivos a través de múltiples transacciones económicas, sociales y simbólicas” (p.66). En la misma línea De Sardan & Giovalucchi (2009) otorgan una importancia crucial a las representaciones que estructuran la percepción que los actores se hacen del mundo deseable y real. De ahí la importancia de entender las “culturas profesionales” que surgen de la acumulación

de experiencias (p.385). A partir de la experiencia empírica alrededor de los procesos de desarrollo en África, esta visión de la práctica y la agencia conlleva un entendimiento más complejo del Estado y de la sociedad como conjunto de procesos sociales y redes de operadores, en los que las prácticas más relevantes están constituidas por los arreglos informales, los intercambios de favores y los rituales (de Sardan, 2004, p.149).

Esta discusión es clave por varios motivos. Primero, porque constituye el marco de referencia a partir del cual se conceptualizan y hacen operativas las prácticas específicas de los planificadores territoriales. De Bourdieu se retoman los tipos de prácticas como: acciones, productos, pensamientos, percepciones e intenciones (qué, cómo y para qué); de Giddens, se resalta la importancia del contexto espacio temporal donde se producen e institucionalizan esas prácticas y de de Sardan se recupera el rol clave de las relaciones, representaciones y la cultura. Adicionalmente, estos autores han puesto énfasis en la importancia de estrategias como la negociación, la confrontación, la transacción, la inventiva, los “márgenes de maniobra” y el “saber hacer”. En segundo lugar, resalta la articulación entre prácticas individuales y “prácticas institucionalizadas” lo cual es particularmente relevante para los planificadores que tienden a operar dentro de organizaciones públicas y están potencialmente marcados por una cultura profesional específica. Finalmente, esto es de gran interés ya que los nuevos paradigmas, como el de la planificación comunicativa, ponen énfasis en la capacidad de negociación y mediación de los planificadores valorando su capacidad de agencia y la posibilidad de alcanzar sus objetivos dentro del campo. La figura 2.2 muestra una síntesis de esta discusión.



Figura 2.2: Conceptualización de las prácticas
Fuente: elaboración propia

2.1.4.2 ¿Qué hacen los planificadores territoriales en el campo?

El marco teórico antes explicado debe leerse de forma complementaria con los estudios más específicos y aplicados, acerca de las actividades de los planificadores en la práctica de su quehacer profesional. Estos trabajos están relacionados con los enfoques teóricos y modelos de la planificación territorial comentados en la sección 2.1.1. Forester (2012) señala que las prácticas de los planificadores deben estudiarse a partir de los discursos y el quehacer “real” de los individuos en situaciones concretas, es decir las expresiones y las acciones en la terminología de Bourdieu. Esto incluye la discusión de múltiples temas que van desde los usos del suelo hasta las grandes infraestructuras de movilidad, la preservación de áreas naturales y de zonas patrimoniales o la asignación de recursos para zonas económicamente deprimidas. En esta lógica, las prácticas de la planificación se interesan más en los “cómos” que en los “porqués”. Se trata de valorar más los hechos que su explicación y las respuestas reales más que los pensamientos abstractos de los agentes. De ahí emerge la “práctica cotidiana” del planificador que se vislumbra en entrevistas, reuniones, espacios de discusión, elaboración de documentos y propuestas. De acuerdo a la experiencia de éste autor en la construcción de “perfiles profesionales” hay planificadores que actúan de manera “contra hegemónica” mientras que otros son más bien “facilitadores”, “mediadores” y otros “movilizadores “de intereses comunitarios” (Forester, 1993, p.123).

Ello corresponde bastante bien con ciertos roles identificados por algunos clásicos de la planificación como Davidoff, Lindblom o Krumholz que iniciaron la crítica a la planificación racional planteando la importancia del “interés público” y del acompañamiento preferencial de movimientos sociales y grupos vulnerables (Rodríguez, 2011, p.248). Healey (2009, p.457) señala que los planificadores llaman la atención sobre temas críticos en el territorio y contribuyen a levantar los intereses y visiones alternativas sobre dichas temáticas dentro de una “comunidad política” para facilitar la formulación de visiones y estrategias de desarrollo. Ello coincide con las interacciones, transacciones e intercambios identificados por de Sardan (1995, 2004). Forester (2012) señala que estas prácticas pueden estudiarse por medio del análisis de los discursos y resultar en definitiva en una mejora de las mismas prácticas. Se trata de hablar de los profesionales reales en situaciones reales y mejor aún si son ellos mismos los que relatan “su historia”. Esto lo lleva a construir historias de vida profesional a través de un método interesado en “la verdad” del planificador y sus representaciones de la vida cotidiana. A la manera de Long (2007), Forester afirma que todo esto se expresa y debe ser estudiado en la “práctica cotidiana” (p.12). Esto constituye un insumo clave para la estrategia metodológica de la tesis.

Otros autores enriquecen el planteamiento de Forester acerca de la práctica al recordar la importancia de las organizaciones dentro de las que operan los profesionales. Lo que se acerca al planteamiento de las “prácticas institucionalizadas” de Giddens. Se trataría de un nivel intermedio entre el nivel individual y el nivel del campo. Desde una perspectiva particularmente crítica Flyvbjerg (2013, p.158) insiste en la importancia de estudiar no sólo la práctica, sino también la “mala práctica” profesional desde un punto de vista ético y simbólico. Por eso se interesa en el rol del “más poderoso” gremio de planificadores del mundo, la *American Planning*

Association (APA) que se muestra renuente a discutir la responsabilidad de los profesionales en errores flagrantes de planificación de infraestructura. La experiencia demuestra de acuerdo a sus estudios que los planificadores pueden ser cooptados por grupos de interés, notablemente de naturaleza económica o quedar completamente desarmados ante el “poder político” (p.5)

Desde la metáfora teatral, Campbell & Henneberry (2005, p.56) reconocen la importancia de los planificadores como “actores” ubicados dentro de un marco organizacional que les provee de un contexto institucional particular. Este contexto incluye normas, conceptos, valores y vínculos que en definitiva condicionan la manera en la que cumplen sus funciones. Son las organizaciones dedicadas a la planificación a nivel nacional, metropolitano o municipal las que primero van absorbiendo determinados valores, por ejemplo los del mundo empresarial. Por ello, con frecuencia la planificación y los planificadores son evaluados en términos de productos y resultados, aunque su práctica real sea más vinculada a procesos. Adams & Tiesdell (2010) señalan que las transformaciones estructurales en la relación Estado – Mercado obligan a los planificadores a modificar sus prácticas en tres ámbitos concretos: la elaboración de normas, la facilitación de procesos de participación ciudadana y la aplicación de sanciones. En un trabajo dirigido a caracterizar las prácticas de los planificadores en Estados Unidos, Dalton (2007) reconoce cuatro características de los profesionales en ese país: su formación específica a nivel de pregrado y postgrado; su afiliación a organizaciones gremiales profesionales; su sector de empleo, en diferentes niveles de gobierno, sector privado o independientes; y las actividades más frecuentes en su quehacer: regulación de los usos del suelo, gestión de la expansión urbana, provisión de infraestructura, desarrollo comunitario y conservación ambiental. Esto habla de la existencia de una aparente “cultura profesional” como lo anticipa de Sardan (2004, 2009). Aunque la autora apunta a la necesidad de considerar una pluralidad de perfiles profesionales, reconoce que el grueso de la práctica sigue concentrándose en las “actividades tradicionales” de la planificación: elaboración de planes urbanísticos; formulación de proyectos de interés público; facilitación de procesos “participativos”; revisión y negociación de proyectos privados; diseño y aplicación de normativas relativas a los usos del suelo. En resumen, existe una buena identificación de las actividades “cotidianas” de los planificadores que se podrían clasificar como “microscópicas”. Uno de los aportes de este trabajo es que se propone caracterizar dichas prácticas respecto a la propiedad privada del suelo, como parte de relaciones dinámicas con otros agentes y de la operación más amplia del campo en Centroamérica.

2.1.4.3 Las prácticas específicas de los planificadores territoriales

Todo lo anterior significa que el estudio de las prácticas es una manera privilegiada de entender la organización del campo y vislumbrar las estructuras “en acción”, conocer las relaciones y posibles disputas entre los agentes, leer las disposiciones que portan los planificadores y poner en evidencia su capacidad de agencia. Más operativamente, siguiendo a de Sardan (1995, 2004, 2009), Bourdieu (2003, 2009), Long (2007), Dalton (2007) y Forester (2013) en este trabajo se entenderán las prácticas como un conjunto de seis elementos relacionados y agrupados alrededor de tres cuestiones básicas:

El “qué” hacen los planificadores:

- a. La diversidad de actividades “cotidianas” desarrolladas: regulación de los usos del suelo, emisión de permisos, revisión y negociación de proyectos privados, formulación de proyectos; facilitación de procesos participativos;
- b. Los productos específicos o instrumentos de planificación: políticas públicas relacionadas con los procesos de transformación territorial; planes de ordenamiento territorial o desarrollo urbano; normas y regulaciones y proyectos de interés público.

El “cómo” lo hacen:

- c. Los conocimientos específicos sobre el tema suelo, incluyendo el funcionamiento del mercado inmobiliario, experiencias y referencias nacionales e internacionales relevantes vertidos en dichos instrumentos o aplicados en esas actividades.
- d. Las relaciones con otros agentes que devienen en la formación de redes o coaliciones de actores que pueden evidenciar relaciones dinámicas de forcejeo, subordinación, conflicto y negociación de cara a la efectiva formulación o implementación de planes territoriales.

El “porqué” lo hacen:

- e. Los valores, asociados a las creencias, las motivaciones y los principios, “la cultura profesional” particularmente en lo relativo a la tensión entre el interés público e interés privado motivado por la propiedad privada del suelo y
- f. Las posturas, es decir el posicionamiento concreto respecto a temas polémicos de cara a la obtención de determinados objetivos como pueden ser la conservación ambiental, la equidad social o el crecimiento económico.

Como ya se ha explicado en el capítulo de problematización este núcleo de prácticas está directamente relacionado y potencialmente explicado por los otros conceptos que se han discutido en este marco teórico: la organización del campo; la propiedad privada del suelo; las relaciones de poder entre los agentes; y la capacidad de agencia de los planificadores a partir de sus dotaciones de capital social y cultural. En la siguiente sección se profundizará en la discusión sobre estos temas haciendo una revisión de la literatura académica interesada en explorar y entender en diversos contextos las relaciones de poder que los planificadores establecen con otros agentes del campo; la capacidad de agencia de los planificadores incluyendo sus valores sociales y culturales y finalmente, su posición respecto a la propiedad privada del suelo.

2.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA Y ESTADO DEL ARTE

Este trabajo se vincula con diversas áreas del conocimiento relacionadas a los conceptos de: planificación territorial, campo y agente, propiedad privada del suelo y prácticas de los planificadores. Ello proporciona el sustento conceptual para responder a las tres preguntas de investigación. Previo a pasar al planteamiento metodológico y a la fase de investigación empírica, en este apartado se hace una revisión de la literatura y estado del arte alrededor de estas tres interrogantes, para lo cual se revisan una serie de trabajos de autores diversos interesados en explorar el campo de la planificación territorial desde diferentes perspectivas. De ahí que esta

parte del trabajo se organice en cuatro grandes secciones. En la primera se hace un recorrido panorámico de las fuentes utilizadas y del tipo de literatura y documentos analizados, destacando las potenciales originalidades de la investigación. En la segunda parte se explora el posicionamiento de los planificadores respecto a la operación del campo expresada alrededor de las tensiones derivadas de la propiedad privada del suelo y sus posibles condicionantes para la práctica. La tercera sección se concentra en el tema del poder y las relaciones entre planificadores y otros agentes y finalmente, la última parte vuelve al tema de la capacidad de agencia de los planificadores con un énfasis particular en su dotación de capital social y cultural. De esta manera se cuenta con una mirada general sobre lo que otros autores han dicho respecto a los temas de interés de la tesis y sobre los cuales se espera hacer un aporte.

2.2.1 Una mirada general a la literatura

Para construir el estado del arte en materia de propiedad privada del suelo, relaciones de poder y capacidad de agencia de los planificadores se ha realizado una investigación de referencias académicas relacionadas a las interrogantes centrales de la investigación.

2.2.1.1 Una clasificación inicial de fuentes

El inventario de referencias es el resultado del trabajo de investigación documental en dos ámbitos: el de los artículos académicos aparecidos en revistas o *journals* y el de los libros o capítulos de libros. Existe un tercer ámbito de carácter hemerográfico que incluye informes especializados, usualmente producto de consultorías o trabajos puntuales en los que prevalecen los organismos multilaterales y que son de particular interés para caracterizar el campo en la región y los casos de estudio. En estos tres grupos se han acumulado más de 220 referencias citadas. Este catálogo de referencias pone en evidencia los grandes campos disciplinares sobre los que se fundamenta la investigación.

Primero, destacan los textos vinculados a los planteamientos del constructivismo estructural de Bourdieu y de otros autores que aplican e interpretan sus planteamientos teóricos para los estudios urbanos como Wacquant (2017) y otros. Desde la lógica de la sociología del desarrollo orientada al actor de raíz más antropológica sobresalen las obras de Long (2007), Bastiaensen et al. (2015) y De Sardan. Es decir que el fundamento teórico conceptual que explica la operación del campo, los capitales de los agentes, sus relaciones y sus conflictos reposa sobre algunos clásicos de la sociología del último cuarto del siglo XX. En segunda instancia, resaltan las referencias específicas asociadas a la geografía crítica o al pensamiento espacial de raíz marxista que incluyen trabajos de Harvey (1979, 2008, 2010) y Lefebvre (1976, 1978, 2013) interesados en el tema del valor de uso y de cambio del suelo, su impacto en la ciudad y las alineaciones de los agentes, incluyendo los planificadores, alrededor de estos conflictos. También se presta atención a los argumentos dos autores contemporáneos interesados en las prácticas de los planificadores: el estadounidense J. Forester y el danés B. Flyvbjerg interesados en la relación entre planificación, poder, conflicto, comunicación y negociación. Así mismo se discuten referencias vinculadas al tema de la propiedad privada del suelo y las políticas de suelo en

general, tanto desde una perspectiva internacional como latinoamericana. Para ello, se toman referencias de autores de los estudios urbanos como Jaramillo (2009), Azuela (2010, 2013, 2016), Márquez & Pradilla (2016, 2017) e ILPES entre otros.

En tercer lugar, hay que llamar la atención sobre trabajos, de tipo hemerográfico (artículos e informes) que abordan la especificidad de la planificación del territorio y la organización social en Centroamérica y constituyen el punto de partida para el trabajo empírico de esta investigación según se muestra en los capítulos IV y V. Por último, hay que notar el origen geográfico de los trabajos, el cual evidencia las diferentes literaturas exploradas como parte de esta investigación. Tiene un peso especial la literatura latinoamericana, en español y portugués, así como la literatura anglosajona que aporta referencias a nivel de artículos y libros. Esto incluye trabajos de investigadores estadounidense, ingleses y del norte de Europa. Por último, aunque en un número más reducido, se incorporan referencias en francés incluyendo los aportes de Bourdieu, Lefebvre y de Sardan para los aspectos teóricos conceptuales y otros autores para temas más específicos de planificación desde la perspectiva crítica.

2.2.1.2 Unos primeros hallazgos y oportunidades de aporte

Un primer hallazgo relevante de este ejercicio de revisión de la literatura es el mayor interés que la literatura académica del mundo anglosajón presta a los temas de la práctica y la capacidad de agencia de los planificadores, incluyendo diversos trabajos dedicados a los perfiles, los discursos y los valores de la profesión. Así uno de los intereses concretos de la teoría de la planificación enseñada en las universidades estadounidenses, inglesas y nórdicas es su relación directa con la práctica, la ética de la planificación y los destinatarios e interlocutores privilegiados de la actividad profesional (Campbell & Fainstein, 2003). Dicho interés se traduce en diversos trabajos sobre la cultura profesional o el *ethos* de la planificación. Ya se han mencionado también las aportaciones de autores como Forester y Healey, interesados en la práctica real de los profesionales en situaciones concretas, así como sus relaciones con otros agentes: políticos, tomadores de decisión, empresarios y comunidades. Todo esto sin renunciar al estudio de elementos más estructurales como la relación entre Planificación, Estado y Mercado.

Por otra parte, en la región latinoamericana el trabajo académico científico en torno a la planificación se centra más en su naturaleza de función pública, su proceso y su relación con otros elementos de carácter macro como las dinámicas económicas, demográficas, la formación profesional, los sistemas jurídicos, la vivienda o la pobreza. Existen trabajos que permiten hacer una buena síntesis sobre las preocupaciones académicas en América Latina. Valladares & Prates (1999) revisaron a finales del siglo XX la producción académica latinoamericana sobre planificación urbana subrayando el interés en temas como: los procesos de urbanización, migraciones internas, violencia, gobernanza, participación social, riesgos ambientales, asentamientos populares, movimientos sociales, informalidad, tenencia de la tierra y pobreza. Más recientemente, la revista Andamios (2013) propuso una bibliografía de la principal producción regional en temas de planificación y estudios urbanos en el siglo XXI en la que

predominan temas como: historia urbana, forma urbana, informalidad, gobernabilidad, inclusión social, privatización, globalización, grandes proyectos y hábitat popular. En un ámbito todavía más específico es notable el aporte de Massiris (2003) quien hizo un recuento detallado de las políticas de ordenamiento territorial en la región latinoamericana. Son importantes los aportes sobre la estructuración de la ciudad latinoamericana, capitalista y popular, formal e informal, la operación de los mercados de suelo y su imbricación con los procesos de privatización de autores ya mencionados como Jaramillo (2009) y Abramo (2012) entre otros. Finalmente, se han detectado algunos trabajos en relación al rol de los agentes en los procesos de planificación particularmente los miembros del sistema judicial: Coslovsky (2015, 2016); Azuela (2009 y 2013), Fernandes & Maldonado (2010) y Azuela & Maldonado (2010) los cuales se discuten con detalle más adelante.

Brevemente, la literatura consultada en francés hace referencia a dos grandes temas. Primero, el marco teórico del trabajo fundado en el constructivismo estructural de Bourdieu (1984, 1995, 2003) que sin abordar directamente el tema de la planificación territorial sí discute el mercado de la vivienda y plantea aportes metodológicos de valor para la tesis, al igual que lo hace de Sardan (1995, 2004, 2009). Destaca el más reciente interés por los estudios urbanos de sociólogos urbanos y geógrafos de inspiración bourdeana tal como lo recogen Wacquant (2017), Pinçon-Charlot & Pinçon, (2018) y otros. Finalmente, se comentan algunos trabajos geográficos que conceptualizan las políticas y los sistemas urbanos desde una perspectiva crítica como Lefebvre (1976, 1978) y en Centroamérica, Médina (2004), Hardy (2009) y Musset (2015).

Todo lo anterior abre una oportunidad para que la investigación propuesta partiendo del enfoque del constructivismo estructural profundice en el campo de la planificación y sus propiedades estructurales: agentes, reglas, recursos, relaciones y niveles, pero en el ámbito geográfico específico de Centroamérica en un período temporal acotado. Por otra parte, en la línea de cierta literatura en inglés, se busca penetrar en las prácticas reales de los planificadores como agentes clave del campo en relación a un tema fundamental para la disciplina como es la propiedad privada de suelo. Todo esto por medio de evidencia empírica recolectada en Centroamérica, región prácticamente inexplorada en los trabajos consultados. Con ello, se espera además hacer una integración original desde la lógica relacional, incorporando marcos teóricos propios de las Ciencias Sociales pero aplicados a la planificación del territorio.

2.2.2 Los planificadores, la operación del campo y la propiedad privada del suelo

En la construcción del objeto de estudio y en el marco teórico se ha insistido en que las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo están parcialmente configuradas por los arreglos e intereses asociados con esta “institución” del mundo social. En este apartado se comentan referencias que discuten esta relación en el campo de la planificación territorial.

La importancia del suelo para la organización de la ciudad en particular y del territorio en general está bien reconocida en la literatura. Rodríguez J. C., (2011, p.247) identifica que la llamada

“planificación equitativa” se interesa por la “noción de interés público” particularmente centrada en el control de los recursos naturales dentro de los que sobresale el acceso al suelo. Dantas (2014) retoma a Iracheta (1984) para afirmar que “el que controla el suelo controla la ciudad” (p.46). De igual forma, Borja (2013) es claro en plantear que la “materia prima” de la planificación urbana es el suelo. No menos importante, autores como Smolka & Furtado (2001) afirman que en el contexto latinoamericano el control y propiedad del suelo es una de las principales fuentes de poder en la ciudad, así como la raíz de numerosos conflictos y disputas. En una extensa revisión de experiencias internacionales Ingram & Hong (2009) reiteran el nexo estructural entre planificación, políticas de suelo y derechos de propiedad e insisten en que las construcciones histórico culturales sobre la propiedad configuran las posibilidades reales de la planificación. Hoekveld & Needham (2013) afirman que el carácter distintivo de la planificación “espacial” es su interés por la manera en la que el suelo es utilizado y las afectaciones que dicho uso puede tener sobre la sociedad, los individuos y otras formas de vida (p.1638).

Adams & Tiesdell (2010) identifican a los planificadores como actores del mercado de suelo. Su rol es regular los mercados por medio de normas, planes y proyectos aunque ellos mismos sean renuentes a reconocerse dentro de ese papel. La planificación es en el fondo una manera privilegiada, aunque no la única, de articular las relaciones Estado – Mercado. Esto supera la visión tradicional que circunscribía la práctica de los profesionales a la regulación de los usos del suelo para abordar los temas cruciales de la “gobernanza espacial” y de los derechos de propiedad (p.196). A la manera de Bourdieu, estos autores reconocen que todo mercado es una construcción social que pone en evidencia los poderes e intereses que existen en la sociedad que los produce. El Estado juega un papel clave en la configuración de ese mercado en tanto protege la propiedad privada y establece reglas para su intercambio. La planificación entonces es parte del ambiente institucional de los mercados de suelo que a su vez son “parte de un sistema de relaciones sociales por medio del cual los edificios y el ambiente edificado son producidos y utilizados en una sociedad determinada”, o lo que los economistas institucionalistas llaman “los costos de transacción” (p.190). Según Adams & Tiesdell (2010) los planificadores inciden sobre el mercado en tres momentos. Primero, cuando producen y manejan información y conocimiento sobre el mercado inmobiliario. Segundo, cuando desarrollan y aplican “habilidades de mercado” en su trabajo, como: la negociación, la mediación, el activismo y el trabajo en equipo. Tercero, cuando construyen redes o relaciones con otros actores en base a la confianza, el respeto y la buena voluntad. De esta manera puede esperarse que los planificadores tengan una práctica amplia respecto a la propiedad privada del suelo en términos de: disposiciones interiorizadas, discursos, conocimientos y acciones (p.198). Algo similar plantea Jaramillo (2009) al decir que el Estado tiene cuatro modos de intervenir sobre el mercado de suelo: la vía fiscal, las regulaciones urbanas, la provisión de infraestructura y al actuar como agente inmobiliario.

En su estudio sobre la historia de la planificación en Estados Unidos, Jacobs & Paulsen (2009) plantean que el derecho de propiedad privada del suelo ha sido el tema central “invisibilizado” de la planificación en el siglo XX (p.134). Para orientar nuevas modalidades de práctica que

interioricen la propiedad privada del suelo, los autores proponen tres estrategias. Primero, la necesidad que los profesionales construyan su propio relato acerca de la historia de la planificación y su vínculo con la propiedad privada, recuperándola como un tema fundamental para la disciplina. En segundo lugar, invitan a los planificadores a desarrollar formas de comunicación más efectivas para plantear la necesidad de mayores regulaciones sobre el derecho de propiedad en aras del interés público en un contexto social donde prima la lógica “patrimonialista”. Finalmente, recomiendan que los planificadores desarrollen instrumentos explícitos para establecer los costos y beneficios de dichas regulaciones, enfatizando la correspondencia entre derechos privados y deberes sociales en un modelo que incorpore: discursos, comunicación y productos de planificación.

En su trabajo comparativo sobre la forma de tratar los derechos de propiedad desde la planificación del territorio en Estados Unidos y Europa Occidental, Norton & Bieri reafirman la importancia central que la propiedad del suelo tiene para la disciplina (2014). Por una parte, los autores insisten en la necesidad de entender los procesos históricos que configuran el derecho de propiedad en un contexto determinado, así como las formas e instrumentos con que cuentan los planificadores para regularlo. De otra parte, explican que a pesar de las notables diferencias históricas y de legislación que existen entre Estados Unidos y Europa, las prácticas terminan siendo parecidas en tanto los planificadores se ubican en medio de tres tensiones: derechos y deberes asociados a la propiedad; interés privado y público; y expectativas individuales y regulaciones públicas. En su perspectiva la investigación académica debería interesarse por entender la posición de los profesionales alrededor de estos tres debates. La tesis pretende contribuir a dicha discusión desde el ámbito específico de Centroamérica.

A nivel latinoamericano vale la pena mencionar a Coslovsky (2015, 2016) quien profundiza en las prácticas de los fiscales públicos en Brasil para implementar nuevas disposiciones legales “progresistas” vinculadas a la gestión del suelo, orientadas a facilitar la seguridad en la tenencia para los ocupantes irregulares de asentamientos populares. En este caso, elementos estructurales, como leyes federales y políticas públicas del gobierno nacional, promueven un tratamiento menos patrimonialistas del suelo para favorecer a grupos socialmente excluidos. A pesar de ello, los resultados obtenidos al cabo de algunos años parecen poco significativos. Según el autor ello se explica porque los fiscales encargados de llevar adelante los procesos legales no actúan como esperado por varias razones: desconocimiento preciso de las normas; desacuerdo con el espíritu de las disposiciones y dificultad para relacionarse con las comunidades y grupos que reclaman su derecho de posesión. Lo anterior pone en evidencia entonces el margen de maniobra de estos agentes coherente con la heterogeneidad dentro de la organización institucional del Estado.

De igual forma en el presente estudio se busca identificar los márgenes de maniobra o la capacidad de agencia de los planificadores para impulsar o frenar una determinada práctica respecto a la propiedad privada del suelo. En su trabajo sobre la aplicación de la figura jurídica de la expropiación en varias ciudades latinoamericanas, Azuela (2009) y Azuela & Maldonado

(2010) se interesan por analizar las decisiones judiciales y las opiniones de los jueces expresadas en sus sentencias. Este análisis es relevante en tanto subraya la diferencia entre la norma escrita y la interpretación que de ella hacen los operadores judiciales. En el caso de Sao Paulo y Ciudad de México los jueces terminan imposibilitando la expropiación por los criterios que utilizan para fijar los montos de las indemnizaciones, el poco valor que otorgan al interés público reclamado por el Estado y una predisposición favorable a los propietarios. En contraste, en Bogotá un grupo de jueces ha facilitado la “reforma urbana” por su mayor sensibilidad a los argumentos asociados al bien común encarnado en los instrumentos de planificación. Un trabajo parecido realizó Ferrufino (2016) sobre los conflictos jurídicos vinculados a planificación urbana resueltos por la Sala de lo Constitucional salvadoreña. En dicho trabajo sobresale la aparente disposición que existe entre los magistrados salvadoreños para construir y proteger el “derecho a la vivienda de los no propietarios” y admitir la posibilidad que “todos los ciudadanos propietarios de bienes en la república puedan ser sujetos de procesos expropiatorios” (Amparo contra MOP, 2006). En la figura 2.3 se muestra un mapa conceptual de esta revisión de la literatura asociada a la relación entre planificación y los arreglos institucionales sobre la propiedad privada del suelo.

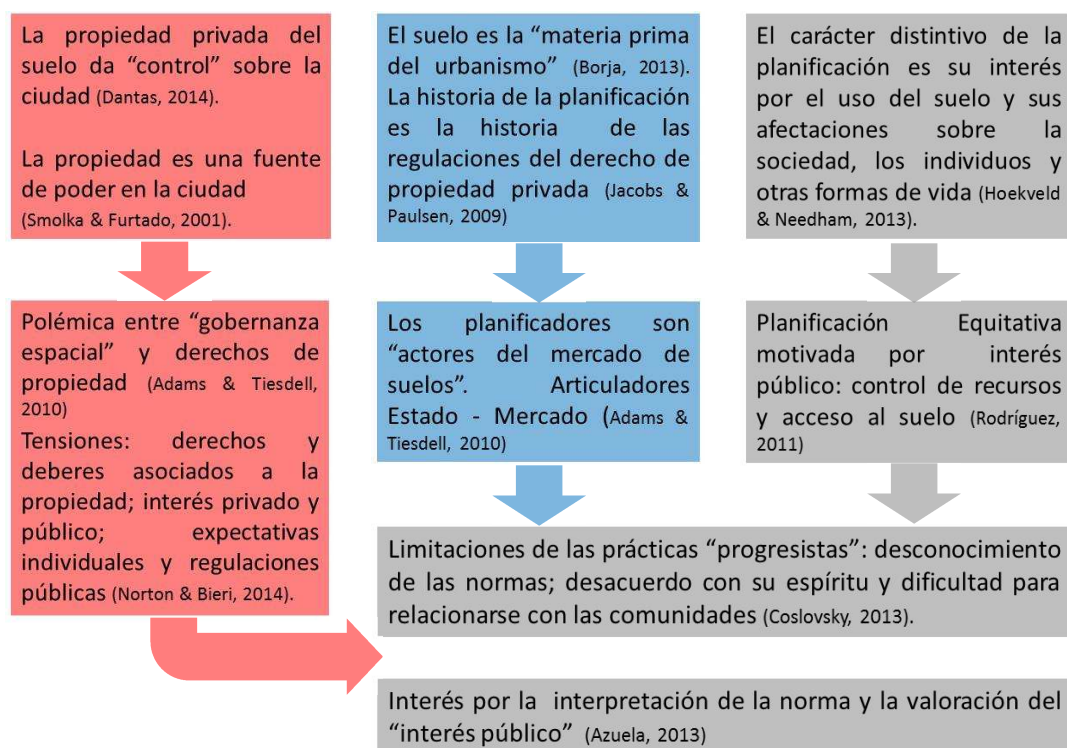


Figura 2.3: Mapa conceptual relación Planificación Territorial – Propiedad Privada del Suelo
Fuente: elaboración propia

2.2.3 Una discusión sobre planificación territorial, poder y relaciones entre agentes

2.2.3.1 Planificación y poder en el campo

Una dimensión que atraviesa la discusión contemporánea sobre la planificación territorial está referida a su relación con “el poder” o con diversos “poderes” que actúan sobre el territorio. En su trabajo seminal acerca de las teorías y procesos de planificación, Flyvbjerg (2002) señala que

el “poder” es la ausencia crítica en la investigación, teoría y práctica de la planificación a lo largo del siglo XX. De acuerdo al autor la disciplina ha utilizado un enfoque predominantemente normativo, centrado en “como deberían funcionar las cosas” y no tanto “en como son las cosas realmente”. Flyvbjerg (p.353) acepta que desde los años noventa el trabajo de autores como Forester y Healey, entre otros, ya reconocía que los planificadores están inmersos dentro de determinadas relaciones de poder, pero sin penetrar en la discusión sobre la “racionalidad del poder”. Lo anterior no está alejado de otras discusiones a nivel de las ciencias sociales como bien lo han caracterizado Wallerstein (2007) en su propuesta de reforma de las ciencias sociales a nivel global, Lander (2000) más específicamente para el caso latinoamericano y Torres Rivas (2002) en Centroamérica. De hecho esta inquietud ya estaba incorporada en el exordio de Lefebvre (1978, p.15) a considerar el urbanismo como un “proyecto político” de transformación de las relaciones de poder en la ciudad.

En el fondo de esta postura crítica está la tensión permanente entre “la racionalidad instrumental y la racionalidad substantiva” Rodríguez et al. (2013, p.14), ya que como dice Flyvbjerg “El poder tiene una racionalidad que la racionalidad desconoce, mientras que la racionalidad no tiene ningún poder que el poder desconozca” (2002, p.361). Al analizar las tendencias contemporáneas de la planificación Fainstein (2000, p.454) indicaba que “el poder de las palabras depende del poder de quienes las pronuncian”. Como Flyvbjerg sostiene, a partir de la práctica de la planificación es posible dilucidar los fundamentos para un entendimiento teórico de las relaciones de poder en el proceso de planificación. Entre otros elementos anota que el sentido de lugar está conectado con: “el poder, la riqueza y el estatus” (2013, p.3) y aunque reconoce que “el conocimiento es poder, más importante todavía es que el poder es conocimiento”. En el fondo el autor sugiere que la “racionalidad es un discurso del poder” que es disimulado detrás de la racionalidad para evitar conflictos, tensiones y sanciones (2003, p.319).

En tal sentido propone que para que la planificación y el trabajo académico sean relevantes en la sociedad deben ser capaces de retroalimentar el proceso político. Esto tiene cuatro implicaciones para los profesionales y académicos: trabajar más allá del círculo puramente académico; utilizar metodologías dialógicas entre lo técnico científico y la experiencia cotidiana de las personas; identificar los grupos directamente relacionados con su trabajo y privilegiar la construcción de datos sólidos abiertos al escrutinio público. Como dicen Bastiaensen et al. (2015, p.45) al discutir las experiencias de desarrollo territorial en Nicaragua, se trata de construir teoría a partir de la práctica para luego regresar la teoría a la práctica y transformar la realidad. Flyvbjerg reconoce que su trabajo está directamente relacionado al de pensadores como: Aristóteles, de quien retoma la idea de “*phronesis*”²; Maquiavelo, Nietzsche y Foucault. Otros autores como Harris (2011) utilizan conceptos clave de Foucault como: disciplina, vigilancia, control y discurso para explicar las prácticas de la planificación. En efecto una buena parte de la planificación, sobre todo la

² *Phronesis* es el tipo de conocimiento construido a partir de juicios y decisiones, más allá de la *episteme* (conocimiento científico) y la *techne* (conocimiento técnico)

planificación urbana, busca vigilar y controlar las actividades privadas por medio de normas, permisos y trámites. La planificación sería parte de un sistema más amplio de “dominación” que expresa las relaciones “entre poder y lugar y los efectos espaciales del poder” (p.59). Ello no está lejos del planteamiento bourdeano que busca el vínculo entre los campos de la vida social y el “meta campo” del poder (Bourdieu & Wacquant, 2005, p.167).

Por otra parte, los discursos dominantes en la planificación enfatizan la racionalidad de sus regulaciones y su orientación hacia un “bien común” superior. Flyvbjerg (2002) anota que su interés en la “racionalidad del poder” (p.354) y la planificación que se origina en Foucault es diferente, sin ser necesariamente contradictoria, al interés por la “racionalidad comunicativa” de Habermas que predomina en el paradigma de la planificación comunicativa. En su estudio sobre la experiencia de planificación en el municipio de El Hatillo en Venezuela Rodríguez et al. (2013) asemejan la planificación urbana a la acción comunicativa de Habermas a partir de cuatro características ideales: el involucramiento de los actores; actores empoderados y competentes; un proceso sin relaciones de dominación; donde prima la búsqueda de acuerdos. La planificación tendría como principal propósito construir espacios o situaciones en las que pueda establecerse esta racionalidad comunicativa. Se trata de “crear condiciones para el diálogo y la colaboración” a partir de la intersubjetividad y la “construcción social de conocimiento”. Ello es relevante cuando se entiende que los planificadores están llamados a “abandonar la supuesta neutralidad para reconocer las asimetrías de poder, información, conocimiento” (p.15). De ahí que Forester (2012) insista que en la práctica de la planificación haya que interesarse tanto en las declaraciones, los discursos y las narrativas de los planificadores como en sus productos y su incidencia real en el territorio. La perspectiva comunicativa no niega la existencia de conflictos e intereses divergentes pero enfatiza la posibilidad de llegar a acuerdos sobre aspectos puntuales y facilitar un aprendizaje compartido entre los actores. De ahí la necesidad de una actitud crítica hacia la planificación tradicional y subrayar la importancia de los procesos de negociación y facilitación.

En un temprano texto acerca de esta aparente dicotomía Flyvbjerg (1998) identificó las principales diferencias y puntos comunes entre Habermas y Foucault. Explica que el primero plantea una aproximación más normativa de la realidad, “el deber ser” de las cosas, mientras que el segundo tiene un abordaje más “realista” centrado en el análisis del poder. Ambos pensadores reconocen la importancia del conflicto, Habermas para evitarlo por medio del consenso, Foucault para admitirlo como expresión de rebelión o resistencia contra el poder establecido (p.211). En este trabajo se espera vislumbrar como el conflicto o el consenso se expresan en el campo de la Planificación Territorial en Centroamérica y de qué manera se materializan en la práctica de los planificadores. Las relaciones entre los planificadores y otros agentes del campo constituyen algunas expresiones privilegiadas de esos conflictos y tensiones que a la larga configuran las prácticas de los planificadores. Ello se analiza en el siguiente apartado.

2.2.3.2 Las relaciones de los planificadores con otros agentes

Bourdieu (2003) conceptualiza los campos como “espacios de juego” en los que se relacionan múltiples jugadores (p.15). El mismo autor señala que no hay individuos solos ya que todos están contruidos e inmersos dentro de una “red de relaciones”. En este caso particular, los planificadores son un jugador más del campo que se relaciona con otros. Flyvbjerg (2013) apunta que la planificación es parte de un juego de intereses dentro de la sociedad, incluyendo los de los mismos planificadores, por lo que estos no deben ignorar los múltiples grupos de interés con los que deben trabajar, incluyendo algunos antagonistas de su labor profesional. En esa lógica, Campbell & Fainstein (2003) explican que la teoría de la planificación se ha interesado en los últimos veinte años en problematizar “las lealtades de los planificadores” (p.5), ya sea hacia sus empleadores, el público o sus colegas. En este apartado interesa reconocer en la literatura quienes son esos otros agentes y que tipo de relaciones establecen: los empresarios; los habitantes con sus organizaciones de apoyo y los tomadores de decisión política.

- Planificadores y empresarios, indicios de una clara desventaja

Campbell & Henneberry (2005) presentan varios estudios de caso acerca de los procesos de negociación entre planificadores y empresarios, sobre todo desarrolladores urbanos en Inglaterra. Estas relaciones presentan cuatro grandes características. Primero, la misión tácita de la planificación es controlar o al menos regular la acción privada, mientras que los empresarios son críticos respecto al trabajo de los planificadores por sus plazos de trabajo, arbitrariedad, falta de conocimiento y transparencia en el otorgamiento de permisos. Segundo, los nuevos instrumentos de planificación tienden a favorecer una aproximación “de mercado” orientada a la generación de compensaciones y de nuevos recursos financieros para las municipalidades a partir de los desarrollos privados. Tercero, todo lo anterior obliga a los planificadores a asumir con los privados el rol de representantes y negociadores de los gobiernos locales sin que su formación necesariamente los haya preparado para ello. Cuarto, las relaciones tienden a ser asimétricas en tanto los planificadores desconocen las fortalezas y debilidades de los privados (costos de operación, márgenes de ganancia, tiempos) a la hora de entrar en esos procesos de negociación. Por ello, los planificadores tienden a estar en desventaja con respecto a los privados lo que resulta en una tensión entre su juicio y valores profesionales y las nuevas prácticas orientadas por el mercado. Por ello, Adams & Tiesdell (2010) insisten en la necesidad que los planificadores creen redes dentro del mundo empresarial que les permitan compensar esas deficiencias.

En su reconstrucción del proyecto de peatonalización de Aalborg en Dinamarca, Flyvbjerg (2002) recuerda que históricamente los grupos económicos suelen ejercer un poder dominante en la ciudad ante el cual la racionalidad de la planificación queda en franca desventaja. Dicha relación de poder se ejerce a través de la capacidad de influencia que los empresarios tienen sobre los tomadores de decisión en el gobierno, con todo y un ropaje técnico expresado por medio de “estudios de impacto” que minimizan impactos negativos y sobre valoran beneficios (Flyvbjerg et al. 2013, p.4). La motivación esencial de dicha influencia está en el interés de los propietarios por “defender o aumentar el valor de sus derechos de propiedad” (Harvey, 1979, p.65). En una

línea similar Márquez & Pradilla (2017) han explicado que en América Latina el modelo neoliberal ha desplazado el poder en las políticas urbanas del Estado al Mercado, particularmente hacia los empresarios transnacionales.

- Planificadores y habitantes

En la literatura existe una discusión amplia acerca de la manera en la que los profesionales se relacionan con las comunidades y población en general. Desde la propuesta original de Davidoff a inicios de los años setenta del “planificador comprometido” que debía buscar equilibrar la mesa entre los grupos de poder y los grupos vulnerables en la ciudad, se ha insistido en la función social y el “activismo” de la planificación (Rodríguez, 2011, p.242). Campbell & Henneberry (2005, p.40) indican que la planificación como profesión nació asociada un ideal de “bienestar público” que debía reflejarse en la población en general. Según Forester (2012) muchos planificadores se ven como “voceros” o “asesores” de los movimientos sociales ya sea para representarlos en discusiones amplias acerca del futuro del territorio o para orientarlos en la toma de decisiones específicas como la gestión del espacio público. Esta sería la cristalización del nuevo modelo de planificación que visualizaba Friedmann (1993, p.482) y que debía estar centrado en “interacciones cara a cara” y la creación de nuevas “intersubjetividades” sobre el territorio. Así lo reconocen ILPES (2015) y Mattar & Cuervo (2017) al plantear que uno de los desafíos centrales de la planificación en Latinoamérica es la participación de los habitantes.

Para Harvey (2010, p.152) se trata de promover las lógicas de resistencia frente a la lógica del capital a través del “derecho a habitar” y el “derecho a la ciudad”. Desde una perspectiva optimista a partir de la experiencia estadounidense Teitz (2000) afirma que en las últimas dos décadas el equilibrio de poder entre ciudadanos, políticos y desarrolladores ha tendido a reconfigurarse para alcanzar un mejor balance entre los intereses de la “maquinaria del desarrollo urbano” y los “intereses ciudadanos” (p.285). Dentro de esa nueva dinámica el autor reconoce el papel creciente de organizaciones que aglutinan los intereses de los grupos más vulnerables. Autores como Flyvbjerg (2013) llaman a que los procesos de planificación sean más abiertos al escrutinio público e incorporen la participación ciudadana en la toma de decisiones.

A pesar de este “deber ser” de asesoría, soporte y compromiso, también son notables los conflictos que se levantan entre profesionales y grupos sociales organizados. Rodríguez et al. (2013) señalan que los falsos procesos de participación suelen desprestigiar a los planificadores, en tanto el protagonismo y control de la situación se mantiene en los técnicos y no en los actores sociales involucrados. Forester (2013) critica la “cultura minimalista de cerrar un trato y salir corriendo” (p.xvi) como una simplificación excesiva de los procesos de negociación y participación que va en detrimento de la relación entre población y profesionales. En ese mismo sentido advierte sobre la dificultad de convocar a grupos con intereses diferenciados que no responden y no tienen porqué responder automáticamente a las convocatorias de los planificadores. En el contexto latinoamericano, Azuela (2013) recuerda la dificultad de manejar jurídicamente los conceptos de pueblo e intereses populares en los procesos de planificación.

Finalmente, conviene destacar el interés creciente en la literatura por estudiar el tratamiento que hace la planificación, y los planificadores, de la situación de los “*underclass*” o grupos de habitantes excluidos de las dinámicas territoriales dominantes tales como: personas sin techo, mendigos, usuarios de comedores públicos, personas que viven de la economía callejera o del delito y las víctimas de la violencia etnorracial (Teitz, 2000; Wacquant, 2001).

- Planificadores y tomadores de decisión política

El tercer ámbito de relaciones de los planificadores se da con el Estado en diversos niveles. Según Flyvbjerg (2002) la práctica profesional está determinada por dos factores: los valores y posturas de la profesión y su relación con la burocracia. En este trabajo se entiende que la planificación es un “acto político” por lo que la posición que los planificadores tengan dentro de determinadas organizaciones públicas condicionará su trabajo. Los planificadores serían intermediarios privilegiados entre los políticos electos, los empresarios y las comunidades en lo relativo al territorio. En un marco de acción caracterizado por la escasez de recursos públicos los planificadores estarían cada vez más presionados para obtener recursos de los privados de cara a la satisfacción de necesidades públicas. En su trabajo sobre el perfil de los planificadores Loh & Norton (2013) señalan que los empleados públicos tienden a valorar con fuerza las posibilidades de comunicación y colaboración entre instituciones públicas. Desde la lógica del poder, Harris (2011, p.59) entiende que la relación entre planificación y Estado es aún más estrecha. La planificación es parte de un amplio “sistema de dominación” que privilegia la disciplina, la vigilancia y el control de los individuos en la lógica de Foucault. Los planificadores serían agentes “controladores” del Estado. No obstante, varios autores advierten sobre la complejidad de entender al Estado dentro del campo de la planificación. Coslovsky (2015) indica que el Estado es una red de canales de influencia e información dentro de la cual emergen múltiples contradicciones y facciones. Wacquant (2001, p.14) recuerda la imagen contradictoria de las “dos manos” del Estado, la “derecha” interesada en la ortodoxia fiscal y la “izquierda” orientada hacia el gasto. De hecho Bourdieu & Wacquant (2005, p.167) discuten la validez del concepto de Estado como “organización” y lo entiende como un conjunto de sub campos donde los agentes, incluyendo los burócratas, los políticos y los empresarios, se disputan el control del poder estatal.

En resumen, el campo de la planificación territorial puede caracterizarse por múltiples relaciones que involucran agentes del mundo empresarial, habitantes y el Estado. Los planificadores se mueven en este espacio entre el diálogo, la negociación, el conflicto y la resistencia. Existe un interés académico por caracterizar estas relaciones y recomendar maneras de llevar adelante procesos exitosos que impulsen el “deber ser” de la planificación y la profesionalidad de los planificadores. En este trabajo se documentan las interacciones que se producen alrededor de la propiedad privada del suelo en diversas experiencias de planificación territorial en Centroamérica como expresión de relaciones de poder. En las figuras 2.4 y 2.5 se muestra un mapa conceptual de esta revisión de la literatura sobre poder, planificación territorial y relaciones entre agentes.

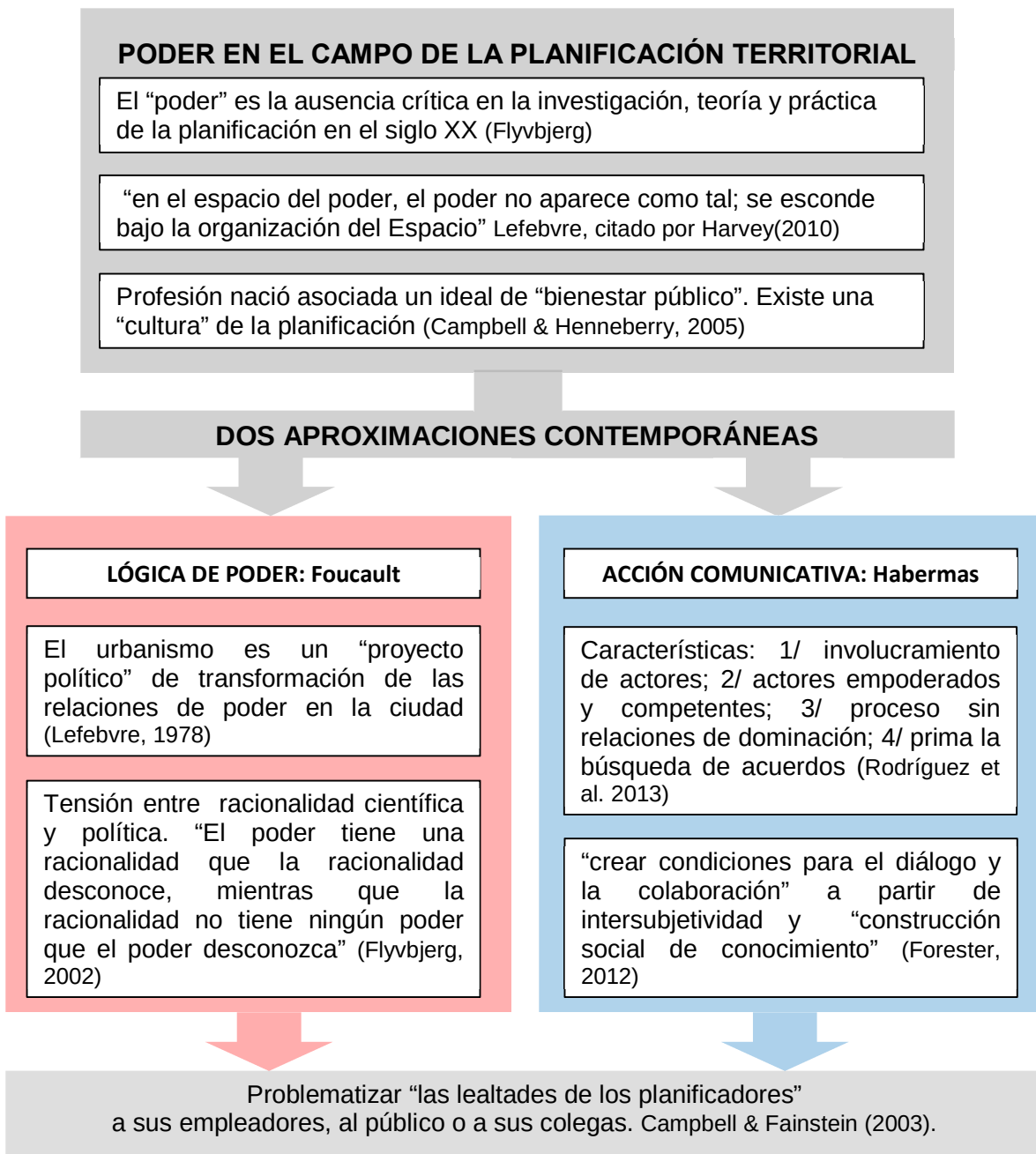


Figura 2.4: Mapa conceptual Planificación Territorial y Poder

Fuente: elaboración propia

2.2.4 Capital cultural, social y capacidad de agencia de los planificadores

Diversos autores se han interesado en reconocer el peso del capital cultural y social de los planificadores y su capacidad de agencia para comprender su práctica. En este apartado interesa revisar la literatura en dos sentidos: primero, estudiando lo escrito respecto al capital cultural de los planificadores y segundo, retomando la discusión sobre el capital social de los planificadores para caracterizar su capacidad de agencia.

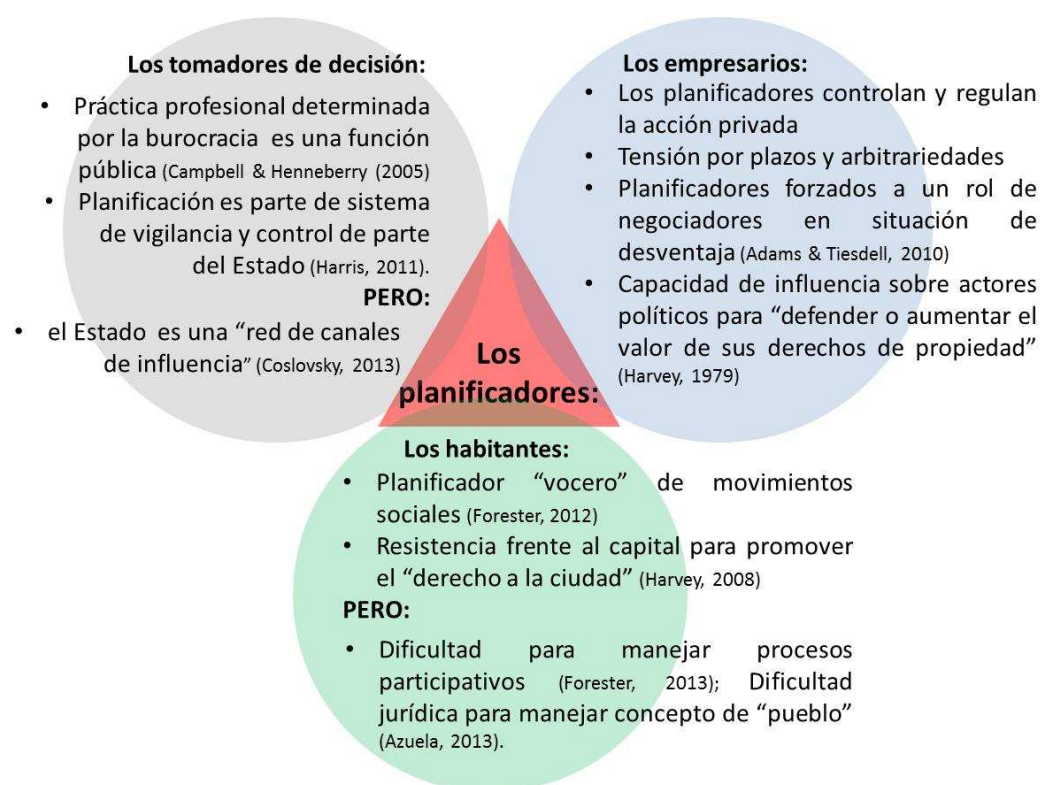


Figura 2.5: La relación de los planificadores con otros agentes del campo

Fuente: elaboración propia

2.2.4.1 El capital cultural de los planificadores

Diversos autores se han interesado en identificar las motivaciones que explican el comportamiento de los planificadores en situaciones concretas. Según Campbell & Henneberry (2005, p.54) existe un *ethos* de la planificación orientado a promover el “bienestar público”. Ello se explica por tratarse de una disciplina relativamente joven vinculada “de nacimiento”, en Europa y Estados Unidos, al Estado de Bienestar y a lo que Flyvbjerg (2002, p.361) llama la “convicción ilustrada” que la racionalidad puede ser motor del cambio social. En su estudio comparativo sobre el perfil y los valores de los planificadores en Estados Unidos, Loh & Norton (2013) encuentran que estos comparten convicciones como: la importancia de la participación ciudadana, interés por promover el espacio público, la vivienda accesible, la coordinación intergubernamental o el desarrollo económico local. No hay grandes diferencias en las creencias, principios y actividades entre los profesionales en el ámbito público y privado. En todo caso, los consultores son más abiertos a la innovación mientras que los funcionarios ponen mayor énfasis en la coordinación entre diferentes instituciones y niveles de gobierno.

Aparentemente, es la formación a nivel universitario la que crea una base compartida fundamentada en la noción de bien común que termina constituyendo lo que Campbell & Henneberry (2005, p.57) denominan una “cultura de la planificación” consolidada desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La formación universitaria sería una de las fuentes más poderosas

de “disposiciones” de los planificadores. Para Markusen (2000, p.68) a pesar de las mutaciones que la profesión sufrió a lo largo del siglo XX los principios constantes que priman en la práctica cotidiana de los planificadores son: “la anticipación, el bien común, la equidad y la calidad de vida”. En esta tesis interesa reconocer si hay evidencia de estos valores o cultura común entre los profesionales centroamericanos, particularmente de cara a la propiedad privada de suelo. Autores como Rodríguez (2011) identifican como valores fundamentales de la profesión: la equidad, la diversidad y la democracia. Friedmann (1993) proponía que un nuevo paradigma de la planificación debía estar motivado por una visión humanista fundamentada en los valores de la democracia inclusiva, la integración de los grupos desaventajados, la sustentabilidad ambiental y la equidad de género. Fernández Güell (1997) indica que los planificadores deben orientarse por los grandes principios del desarrollo sostenible: equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad (p.33). Healey (2009, p.458) insiste en la importancia de la “sensibilidad holística”, es decir, la capacidad de ver simultáneamente el todo con sus múltiples conexiones y distinguir temas o apuestas específicas. Se trata de una “sensibilidad ética” para construir una postura “moral” acerca de las direcciones estratégicas validas dentro de un determinado contexto, particularmente la segregación espacial, la inclusión de grupos minoritarios y la conservación de los activos ambientales. Por ello, los planificadores están llamados a contribuir a la construcción de una gobernanza territorial democrática.

Campbell & Henneberry (2005) advierten que en el mundo occidental se ha producido un importante cambio a partir de los procesos de reforma del Estado de los años ochenta ya que la práctica de la planificación está cada vez más penetrada por la cultura del libre mercado de tipo empresarial. Ello introduce una tensión que se exagera cuando las lógicas gerenciales y de eficiencia tienden a trasladarse hacia las organizaciones de planificación poniendo en tela de juicio los valores de la profesión. Prácticas como la sub contratación de profesionales y consultores, la evaluación en base a resultados y no procesos, el énfasis en la viabilidad financiera de los proyectos, son evidencias de esa mutación orientada por el mercado. Frente a esta situación los planificadores pueden reivindicar una “cultura profesional” propia dentro de la que incorporen la negociación de intereses y la resolución de conflictos. De ahí la relevancia de diferenciar la “práctica ética” del individuo y la “ética institucional” de la organización. Según los autores una vez la “ideología del mercado” (p.55) ha permeado en las organizaciones, los planificadores como profesionales pueden y están llamados a resistirla para preservar su independencia. De ahí que Markusen (2000, p.70) afirme que la principal antagonista de los principios y valores de la planificación es la ideología de la economía neoclásica que privilegia el individualismo, la eficiencia económica y los resultados de corto plazo.

El trabajo de Hoekveld & Needham (2013) reafirma la necesidad de diferenciar la ética individual de los planificadores y la de las agencias u organizaciones en las que están inmersos. Como Long (2007), estos autores subrayan la importancia del ambiente organizacional como plataforma que impulsa o limita el quehacer de los individuos. De ahí el interés de éste trabajo en considerar la práctica de los individuos en el marco de ciertas organizaciones. Todo ello recupera

el debate en torno a la dimensión ética de la planificación. Harris (2011, p.72) recuerda, con base en Foucault, que los planificadores son “técnicos del comportamiento e ingenieros de la conducta” y se enfrentan al dilema de ser artífices del control y la vigilancia de los individuos para el poder establecido. Flyvbjerg (2002, p.361) se interesa en entender como la “racionalidad ilegítima” de los grupos de interés domina los procesos de planificación por lo que llama a los profesionales a estar preparados para el debate, la discusión, la polémica y la autocrítica. Forester (2013) desde su perspectiva comunicativa reconoce la importancia del conflicto, de las pasiones y emociones como bases para futuros acuerdos en torno al territorio.

En el contexto latinoamericano, Lobos & Frey (2015, p.250) identifican que los planificadores de los gobiernos nacionales formados en la CEPAL, ya sea por su experiencia laboral o por su cúmulo de experiencias comunes, comparten determinadas disposiciones favorables al planteamiento del “regionalismo abierto” y a la formulación de proyectos que facilitan los movimientos de capital y son proclives a priorizar las grandes infraestructuras de movilidad y logística por sobre proyectos de carácter más ambiental o social. Adicionalmente, ese grupo de profesionales ha creado una red que facilita el flujo de ideas a escala latinoamericana y se ha constituido en una “tecnocracia alejada del territorio”. Ello recuerda la acción combinada del capital cultural, aprendido a través de la formación académica o de las experiencias de trabajo y del capital social, manifestado en esas redes de práctica. En éste trabajo se busca explorar la manera en que los planificadores echan mano de dichos capitales para desarrollar su trabajo en Centroamérica. Márquez & Pradilla (2017) explican que ello está asociado a la preminencia creciente del mercado en las políticas urbanas de la región.

Además de los valores, la discusión académica ha prestado atención a los conocimientos especializados que los planificadores deben disponer para realizar su práctica. Aquí vale la analogía con el modelo propuesto por Bourdieu (2008) para caracterizar el campo académico francés ya que se trata de reconocer un poder vinculado a la “acreditación y al reconocimiento” de los profesionales. Bourdieu recuerda que según Hobbes “tener poder, es estar acreditado de poder” (p.123). Como dice Foucault (2014, p.21) el conocimiento no es irrelevante en la vida social ya que desde el siglo XVIII “la práctica pasó a fundarse, racionalizarse y justificarse sobre una teoría”. Los planificadores serían depositarios de una teoría o un conjunto de conocimientos especializados sobre el territorio y la ciudad. Markusen (2000) explica que las principales fortalezas técnicas de los planificadores deben ser: el dominio de las dinámicas urbanas y regionales, la comprensión de las teorías económicas y sociales y el manejo de la complejidad. Campbell (1996, p.308) indica que el recurso más valioso con que cuentan los planificadores es el dominio técnico del “lenguaje de la planificación”. El mismo Harvey (1979) ya había reconocido que los planificadores son especialistas en comprender “el espacio y el lugar en la propia biografía (...) y apreciar el significado de las formas espaciales”, lo cual implica una dimensión más intuitiva ligada al diseño (p.17). No obstante, esta es una aproximación puramente “tecnocrática”, que Lefebvre (1978) denomina “ideológica”, ya que “interpreta conocimientos parciales y justifica sus aplicaciones como totalidad” (p.59) por sobre otras prácticas sociales.

Retomando a Bourdieu (2003) lo anterior significa que los planificadores son portadores de una serie de disposiciones culturales, incluyendo valores, creencias y conocimientos, que explican su comportamiento dentro del campo. Estas disposiciones pueden tener un origen académico o social y constituirse entonces en una especie de “sentido común” que estructura su práctica. De acuerdo a los autores investigados estos valores se debaten entre el ideal del bienestar y la sostenibilidad y el influjo del mercado con su énfasis en la negociación y la eficiencia. No obstante, ese capital cultural no actúa solo, como ya se ha dicho está en continua relación con las disposiciones sociales, relacionales, integradas en el capital social del agente.

2.2.4.2 El capital social de los planificadores

Los planificadores actúan dentro del campo en relación a otros agentes: población, empresarios y tomadores de decisión. De esa manera construyen o se insertan en “redes de relaciones” profesionales, personales y sociales más o menos complejas. Forester (2013, p.xii) afirma que la construcción de esas relaciones tiene múltiples implicaciones éticas y morales en torno a los conflictos sobre “el espacio y el lugar”. Ello pone sobre la mesa la discusión sobre las “lealtades” de los planificadores ya sea hacia sus empleadores, el público o sus colegas. En el ámbito específico de los proyectos estratégicos de escala territorial Borja & Castells (2000) se refieren a la necesidad de construir relaciones de partenariado que involucren al sector público, privado y habitantes. De ahí que Innes (1998) entienda que los planificadores deben ser parcialmente burócratas, operadores políticos y profesionales independientes en constante relación con otros expertos, políticos y público en general.

Desde esta perspectiva integradora, Rodríguez et al. (2013) afirman que la planificación debe entenderse como un proceso “comunicativamente racional”, que involucre múltiples actores, los empodere, rechace situaciones de dominación y se oriente a la búsqueda de acuerdos. Ello debe reafirmar la relación entre planificación y política y por lo tanto el desafío de construir consensos socio políticos en torno a problemáticas y propuestas. Se trata que los planificadores rompan la falsa dicotomía entre planificación y política o entre “racionalidad instrumental y racionalidad substantiva” (p.14). En síntesis, como dice el autor: “el reto no está en la dimensión técnica del proceso (...) sino en cómo superar los obstáculos para construir consensos en relación a los problemas urbanos y sus soluciones”. En tal sentido, las relaciones, o “capital social” está llamado a convertirse en uno de los principales capitales de los planificadores (p.16).

En una postura más específica Forester (2000) se decanta porque los planificadores construyan más y mejores relaciones con el público y con los tomadores de decisión política para efectivamente hacer avanzar su agenda en el territorio. Es más, Flyvbjerg (2002, p.363) invita a los planificadores a buscar relacionarse con audiencias “no convencionales”, incluyendo los medios de comunicación, que puedan contribuir a mejorar el proceso político y la toma de decisiones sin desconocer potenciales situaciones de polémica y conflicto. En su denuncia del “urbanismo ideológico” Lefebvre (1976, p.142) critica que éste se sobreponga a la “práctica urbana de los grupos y las clases”. En su quinta tesis sobre la ciudad y lo urbano, el francés

(1978) anuncia que la planificación debe estar orientada por las necesidades de la sociedad urbana, por lo que requiere una fuerza política que la ponga en marcha. Aunque Lefebvre reconoce que profesionales, como arquitectos o sociólogos, pueden jugar un rol dentro de estos procesos, insiste en que el protagonismo debe quedar en manos de los movimientos sociales y grupos políticos con una “agenda urbana”. Finalmente, para los intereses particulares de este trabajo conviene recordar lo planteado por Lungo (2000, p.50) que en última instancia la discusión acerca de los temas de planificación urbana y suelo está referida a la manera en la que ciertos grupos sociales hacen valer sus intereses a través del aparato público. Esto es así porque la propiedad del suelo cristaliza en sí misma “una pluralidad de relaciones sociales”.

2.2.4.3 La capacidad de agencia de los planificadores

Este trabajo retoma el marco teórico conceptual del constructivismo estructural de Bourdieu (1984, 1995, 2003) y de la sociología del desarrollo orientada al actor (Long, 2007). Esta aproximación releva por un lado, la existencia de campos o “espacios socialmente estructurados” y por otro, subraya la autonomía relativa del agente en el marco de determinadas organizaciones y cultura. Ya se ha mencionado la importancia de nociones como “interacción, negociación y forcejeo” y conceptos como el “margen de maniobra”. En esta sección interesa revisar algunos trabajos que abordan estos conceptos y ayudan a comprender de forma empírica la capacidad de agencia de los planificadores. Autores como Forester (2013, p.290) se han interesado en “la agencia” dentro del campo de la planificación cuando destacan el papel que juegan los profesionales como “líderes facilitadores” en el marco de las permanentes “disputas sobre el espacio y el lugar”. Dicha facilitación o mediación puede entenderse como parte de la capacidad de agencia y está caracterizada por el manejo de “la complejidad y el conflicto, los intereses y los valores, el conocimiento técnico y las preferencias personales” de los planificadores (p.xiii). A su vez indica que más allá de los objetivos puntuales de cada situación, los planificadores buscan: “reconocimiento, aprecio y respeto” por su trabajo (p.290). Es decir lo que Bourdieu (1995, p.156) llama el “capital simbólico”.

En su investigación sobre la construcción de planes estratégicos en Europa, Healey (2009, p.442) identifica cuatro capacidades fundamentales de los planificadores de cara a asegurar la realización de los productos de planificación: conocimiento del territorio; imaginación para vislumbrar oportunidades; coraje para priorizar acciones estratégicas y rechazar otras y buen juicio para ubicarse dentro de un contexto particular en el tiempo y el espacio. Esto además de las dos capacidades más tradicionales de la planificación moderna del siglo XX: la imaginación creativa, propia del diseño y la capacidad de análisis de información técnica. A criterio de Healey se trata de contribuir a la construcción de sujetos políticos mejor formados y posicionados en el territorio para facilitar el éxito de los procesos de planificación. Friedmann (1993, p.484) explica que un planificador debe ser “proactivo, orientado hacia la negociación y mediación y dispuesto a tomar riesgos” en pos de promover “la causa de la diversidad y la ampliación de oportunidades”. Se trata de una “capacidad de acción” (de Sardan, 1995, p.54). En una lógica muy compatible con el concepto de agencia de Long, Campbell & Fainstein (2003) explican que los planificadores

tratan de ejercer su práctica en medio de condicionantes económicas y políticas a partir de un interés especial por el espacio, el lugar y la creación de una comunidad cívica. No obstante, desde una visión crítica Harvey (1979, p.95) señala que los planificadores tienden a naturalizar el *status quo* del sistema socio económico y darlo por sentado en sus propuestas. Ello sin dejar de lado la relación individuo / organización, diferenciando y relacionando los comportamientos individuales y los organizacionales. En este trabajo es relevante contrastar las prácticas individuales en el contexto de determinadas organizaciones encargadas de la planificación del territorio y valorar la interfaz de relación entre el planificador y otros agentes del campo, lo que en definitiva puede contribuir a distinguir con mayor precisión la “capacidad de agencia” de los profesionales.

Además, se han ubicado algunas referencias latinoamericanas que aluden a la capacidad de agencia en el ámbito de la planificación. Lobos & Frey (2015, p.248) analizan el papel central de los planificadores regionales en la configuración de determinadas propuestas que favorecen al “capital transnacionalizado” en América del Sur a partir de su formación y experiencia en CEPAL. Es decir como las apuestas políticas y de inversión del “capitalismo global” son viabilizadas por los profesionales de la “tecnocracia regional”. También han emergido trabajos relacionados con el papel que juegan los operadores jurídicos para el avance, o retroceso, de las políticas urbanas. Son notables los estudios de Azuela & Maldonado, (2010), Azuela (2013) y Coslovsky (2016) para comprender como las decisiones y prácticas de fiscales y jueces facilitan o dificultan la implementación de políticas públicas y leyes relacionadas con la planificación del territorio y la regulación de la propiedad privada del suelo. Ello indicaría que a pesar de la vigencia de marcos legales más o menos progresistas o conservadores, los individuos son capaces de interpretar dichas normas y frenar o impulsar las políticas del ámbito nacional.

En Centroamérica, el trabajo de Cummings (2016, p.445) y Ferrufino (2016, p.523) sobre capacidades de planificación define “la gestión política para la construcción e implementación de planes” tales como: la negociación, incidencia e involucramiento de actores y la “construcción de redes de actores y espacios de gestión asociativa”. Quiere decir que a nivel regional existe un reconocimiento inicial que las personas juegan un papel central en la aplicación exitosa de las políticas públicas relacionadas al tema específico de interés de esta investigación. Esto se resume en la figura 2.6. que ilustra como el capital social que incluye las relaciones con otros agentes; y el capital cultural asociado a los valores, principios y conocimientos técnicos se insertan en la capacidad de agencia. Esta se manifiesta en el liderazgo, negociación, interpretación, margen de maniobra, movilización de intereses y la formación de coaliciones. Lo cual configura las prácticas de los planificadores expresadas en productos, motivaciones y maneras de hacer. En esta tesis se espera vislumbrar como los planificadores del territorio desarrollan su práctica en medio de tensiones, forcejeos, negociaciones y conflictos alrededor de la propiedad privada del suelo ya sea para promover la vigencia del interés público o para mantener privilegios asociados al interés privado.

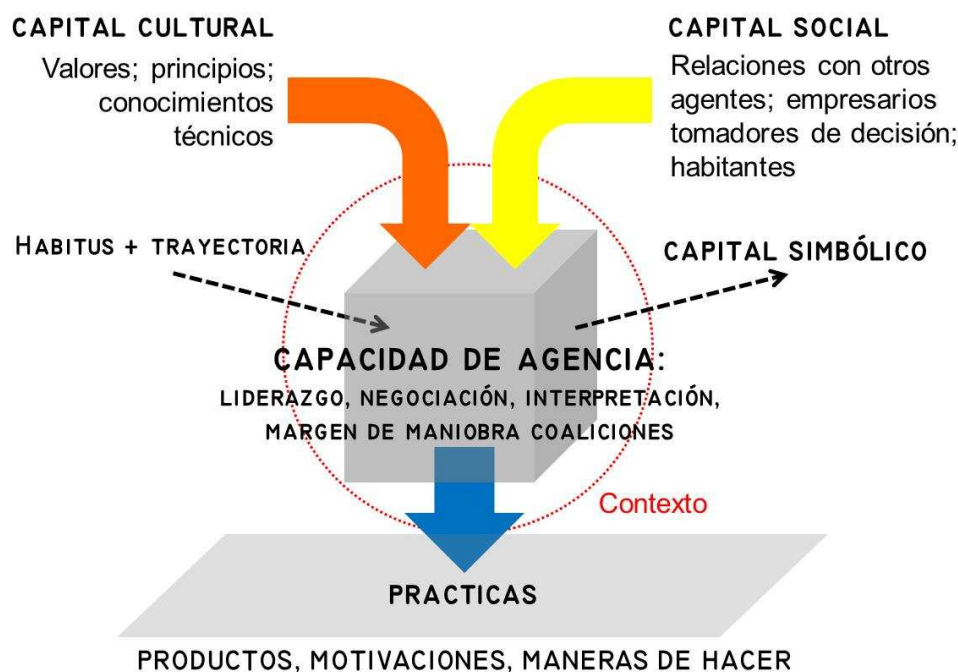


Figura 2.6: Capitales, capacidad de agencia y prácticas de los planificadores

Fuente: elaboración propia

Por último, en la figura 2.7 se presenta un esquema resumen de lo expuesto en la literatura en relación a capitales social y cultural y capacidad de agencia.

2.2.5 Síntesis para avanzar

En este capítulo se han repasado diversos planteamientos teóricos y conceptuales en relación al campo de la planificación, el agente planificador, la propiedad privada del suelo y las prácticas de los planificadores. También se ha explorado la literatura para discutir los trabajos empíricos de diversos autores respecto a las preguntas de investigación que están detrás de esta investigación: las relaciones de poder entre los agentes del campo de la planificación; las prácticas alrededor de la propiedad privada del suelo y la capacidad de agencia de los planificadores a partir de sus dotaciones de capital cultural y social. Todo ello constituye la plataforma teórica para la investigación. Sobresale la discusión sobre los distintos enfoques de planificación territorial dentro de los cuales se reconoce el rol central de los planificadores ya sea desde una visión fundada en la racionalidad comunicativa (Forester) o en las luchas de poder (Flyvbjerg). También se ha explicado el interés de retomar la perspectiva de Bourdieu (2003) para reflexionar sobre la configuración del campo y caracterizar al agente planificador dotado de diversos capitales y de disposiciones socialmente construidas. Además, se ha elaborado el concepto clave de capacidad de agencia a partir de las ideas de Long (2007) y otros.

Todo esto se ha relacionado con una discusión sobre diversas aproximaciones teóricas respecto a la propiedad privada del suelo tanto desde una perspectiva marxista interesada en la tensión entre

el valor de uso y el valor de cambio del suelo como desde una mirada micro sociológica orientada hacia las relaciones sociales asociadas a la misma y las miradas latinoamericanas interesadas en la renta del suelo urbano, la mercantilización y el derecho urbanístico. Finalmente, se han discutido las prácticas de los planificadores desde una perspectiva conceptual, como producto de su capital social y cultural y de su capacidad de agencia; de sus relaciones con otros agentes y en última instancia del conflicto entre lo público y lo privado.



Figura 2.7: Capital social y cultural y capacidad de agencia de los planificadores

Fuente: Elaboración propia

Todo ello ha permitido acercarse a varias reflexiones relevantes para vislumbrar diversas oportunidades de aporte. Primero, se reafirma el interés por caracterizar la operación del campo de la planificación territorial y hacer un aporte a la literatura de la disciplina a partir de los casos centroamericanos. Segundo, se han discutido las implicaciones del enfoque teórico propuesto en términos del estudio simultáneo de la configuración del campo y de las prácticas de los planificadores lo que debería permitir hacer un aporte teórico y metodológico en el ámbito más amplio de las ciencias sociales. Finalmente, se han encontrado y analizado múltiples referencias que justifican el interés por estudiar las prácticas concretas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo por sus implicaciones para la planificación territorial. Ahora toca hacer operativa esta discusión por medio del planteamiento metodológico y la subsiguiente acción investigativa. Ello es la materia del próximo capítulo.

*Hoy el artista moderno busca las relaciones internas,
las fuerzas visibles e invisibles que animan la materia*
(Takis, 1965)

III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este capítulo se presenta la estrategia metodológica de la investigación, la cual nace de una triple preocupación. Desde una perspectiva disciplinar interesa subrayar la importancia de la propiedad privada del suelo para la planificación territorial en Centroamérica. La visión regional permite recuperar un conjunto de experiencias significativas y diferenciadas en cinco países que comparten numerosas características y sin embargo son heterogéneos en su manera de abordar el territorio, a lo largo de un período en el que hay señales novedosas. Desde la mirada de las ciencias sociales interesa valorar el rol de los planificadores, como uno de los agentes clave que impulsan (o impiden) que la planificación avance en la región. Finalmente, en una óptica más epistemológica interesa abordar el objeto de estudio desde un enfoque relacional fundamentado en el constructivismo estructural de Bourdieu.

Esta investigación entiende la planificación territorial como un ámbito particular de la vida social que constituye un campo. Dentro del mismo interesa identificar los arreglos institucionales, las relaciones de poder y las tensiones asociadas a la propiedad privada del suelo que configuran el sistema de posiciones y disposiciones de los agentes y configuran las prácticas de los planificadores. El trabajo también está interesado en reconocer la dotación de capitales social y cultural de los agentes planificadores por medio del análisis de sus prácticas en torno a la propiedad privada de suelo expresadas en sus productos, motivaciones y formas de hacer. Finalmente, con todo lo anterior, se espera reconocer la capacidad de agencia de los planificadores con relación a su práctica respecto la propiedad privada del suelo. En síntesis, la investigación se interesa en tres asuntos específicos que ya se han adelantado en las preguntas de carácter explicativo así como en la discusión teórica conceptual:

1. Los arreglos institucionales que configuran el campo de la planificación territorial, particularmente las tensiones vinculadas al valor de uso y de cambio del suelo;
2. Las relaciones de poder que se establecen entre los planificadores y otros agentes del campo;
3. La capacidad de agencia de los planificadores a partir de sus dotaciones de capital social y cultural.

En este capítulo se explica en dos grandes apartados la estrategia metodológica que orienta la tesis. Primero, se hace una breve revisión de los métodos utilizados por otros autores que han estudiado temas relacionados que se han discutido en el marco teórico. Segundo, se plantea la secuencia metodológica y técnicas utilizadas para responder a las preguntas de investigación.

3.1 REFERENCIAS METODOLÓGICAS

3.1.1 Lo que hacen los investigadores

En esta sección se hace una revisión de algunos trabajos emblemáticos en la literatura asociada al objeto de estudio para alimentar la construcción de la propia metodología de la investigación. No se trata tanto de debatir los fundamentos teóricos conceptuales, los hallazgos o las conclusiones de otros autores, sino de visitar sus métodos y formas de abordar tres asuntos clave a la hora de estudiar el campo de la planificación y las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo: las técnicas para obtener información, las formas de analizar los datos y el tipo de evidencia empírica recolectada. En esa línea se revisan los trabajos de: un sociólogo, Bourdieu; dos investigadores de la planificación, Forester y Flyvbjerg; y un geógrafo, Harvey. Además, se hace una valoración de las experiencias y se discute su utilidad para el propio trabajo.

3.1.1.1 Bourdieu: aproximaciones desde el constructivismo estructural

Aunque el sociólogo francés no estudió como tema particular la planificación del territorio ni la propiedad del suelo, su trabajo sirve como uno de los principales soportes teóricos de esta investigación. Además, como ha dicho recientemente Wacquant (2017), lo urbano, y en general lo territorial, es una dimensión latente en el trabajo de Bourdieu por lo que éste autor tiene plena vigencia para impulsar los estudios urbanos. Destaca el trabajo sobre las “Estructuras sociales de la economía” (2003) en el que Bourdieu estudia el campo de la vivienda en Francia para reflexionar sobre la naturaleza de los mercados como construcciones sociales. Para ello, caracteriza el campo por medio del análisis del consumo y la producción de vivienda, sus interfaces y la formulación de políticas públicas dentro del Estado.

Para hacer esto Bourdieu recurre a las técnicas del análisis estadístico de las grandes categorías socio profesionales de la población francesa por medio de información secundaria de tipo censal, lo que le permite caracterizar los gustos y las preferencias de los hogares más allá de la simple disponibilidad de ingresos. Las empresas productoras son estudiadas como unidades, o sub campos, de las cuales obtiene información secundaria para evaluar su capital económico, cultural, social y simbólico. La interfaz entre producción y consumo es estudiada de forma etnográfica, por medio de la observación de grandes ferias de venta de viviendas y de sesiones de compra venta en las que el investigador observador registra la forma en la que la empresa constructora coloca su producto y cierra un trato con la familia consumidora. No obstante, el “mercado” de vivienda requiera de la participación del Estado a través de las políticas públicas de vivienda. Para penetrar en dicha operación, Bourdieu realiza entrevistas a funcionarios públicos lo que le permite caracterizar a los individuos de acuerdo a su disponibilidad de capitales y sus trayectorias profesionales para entender las coaliciones que se forman dentro de la burocracia para facilitar o dificultar la estructuración del mercado.

Varios elementos de la estrategia metodológica de Bourdieu pueden ser de relevancia para este trabajo. Primero, aunque la propuesta conceptual de campo aspira a ser integral, el estudio

empírico no se enfoca en todos sus componentes. En el caso de la vivienda se concentra en los agentes de la “demanda”, de la “oferta” y del “Estado” y en cada una de estas categorías le presta atención a algunas organizaciones e individuos puntuales. Segundo, el enfoque relacional de Bourdieu le hace recurrir a una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos: análisis estadístico, encuestas, revisión documental, entrevistas a profundidad y observación directa.

3.1.1.2 Forester: la práctica real de los planificadores en situaciones concretas

John Forester es uno de los principales investigadores contemporáneos sobre la práctica profesional de los planificadores en Estados Unidos. Como lo afirma en uno de sus trabajos, a su juicio “las historias de la vida profesional” son el mejor instrumento para enseñar planificación y vislumbrar la “práctica real” (Forester, 2012, p.14). Para ello, utiliza la técnica de sucesivas entrevistas a profundidad que permiten adentrarse en los valores, posturas, experiencias vividas y reflexiones a posteriori de los límites y alcances de su propio trabajo. En su libro sobre los conflictos en la planificación, Forester (2013) hace un recuento detallado de seis situaciones específicas, casos de estudio concretos, en los que se evidencia el despliegue de las capacidades comunicativas de los profesionales. Por medio de entrevistas reconstruye los casos e identifica la presencia de otros actores: empresas privadas, comunidades y políticos. Cuando el caso lo amerita recurre a entrevistas con varios planificadores y actores que le permiten triangular la información y tener un panorama más integral de la situación analizada aunque su énfasis está en el rol que el planificador juega en el proceso de construcción del plan o de la solución a una problemática determinada. La evidencia obtenida tiene un carácter más “testimonial”, “caso a caso”. Según el mismo lo explica se trata de penetrar en las “creencias y preferencias” de los profesionales. Forester califica su método como “historia oral” y esencialmente “etnográfico” (p.12).

Para proyectar los casos más allá de su especificidad Forester identifica lecciones aprendidas para la práctica profesional a partir de las cuales construye un compendio de aprendizajes que reafirman su concepto de planificación comunicativa. A un nivel más epistemológico, el investigador explica que parte de la Teoría Fundamentada (TF) o *grounded theory*, en la que los conceptos más amplios se van construyendo paulatinamente a medida se van encontrando nuevos datos y evidencias de la realidad. En tal sentido, la unidad de análisis es el individuo, entendido dentro de una situación concreta y emblemática. La fuente principal de información son los actores que han participado en el caso. La evidencia recogida es de carácter testimonial, sobre todo las percepciones, discursos y reflexiones de los profesionales. Las técnicas privilegiadas son la entrevista a profundidad, casi a nivel de “historia de vida” y los grupos focales.

3.1.1.3 Flyvbjerg: casos de estudio para entender la relación entre planificación y poder

Bent Flyvbjerg se ha interesado por estudiar la práctica de la planificación para entender su relación, sus conflictos y sus limitaciones frente al poder (Flyvbjerg, 2002). Para ello, ha concentrado su atención en el estudio de emprendimientos emblemáticos, usualmente grandes proyectos de infraestructura, donde esas tensiones entre planificación y diversos poderes

económicos y políticos se ponen en evidencia. De ahí que su investigación se fundamente en la metodología de casos de estudio “críticos”. Su primer trabajo en esta dirección analizó el proyecto Aalborg que consistía en la renovación del centro histórico de esa ciudad danesa (Flyvbjerg, 2002). Para repasar el caso usó una doble metodología: una investigación documental intensa, para recuperar de forma integral el proceso y vislumbrar las dinámicas de debate y negociación entre actores; también echó mano de entrevistas a los actores que fueron partícipes de una forma o de otra en la experiencia. A partir de entonces, Flyvbjerg ha concentrado su atención en los megaproyectos de infraestructura que ilustran las prácticas y las malas prácticas de los planificadores. En su trabajo de 2013 sobre grandes emprendimientos Flyvbjerg construyó una base de datos de 210 proyectos de infraestructura ferroviaria, puentes y carreteras en los que además de los métodos antes comentados hizo uso de información secundaria que daba cuenta del estado real de los proyectos, tanto en su diseño como en su implementación. Esto le permitió hacer análisis estadísticos gracias a los cuales concluyó que estas iniciativas sufren de críticos sobrecostos y sobre estimación de beneficios.

En su libro “Megaproyectos” (Flyvbjerg, et al. 2013) los autores sintetizan los métodos cualitativos y los cuantitativos, al combinar el estudio a profundidad de ocho casos emblemáticos, incluyendo entrevistas y revisión documental, con el análisis estadístico de los datos numéricos. Ello les permite extraer conclusiones generales amparadas en la data dura y entender los mecanismos específicos de gestación, toma de decisiones e implementación de proyectos. De ahí se hacen recomendaciones genéricas para: disminuir el riesgo financiero de estas operaciones, incrementar la transparencia en la toma de decisiones y evitar malas prácticas asociadas a los conflictos de interés y a la manipulación de parte de algunos actores, típicamente empresarios y políticos. En términos metodológicos destaca: su capacidad para combinar los métodos cuantitativos y los cualitativos; el uso intensivo de casos de estudio emblemáticos; la construcción de bases de datos en el tiempo; el interés porque la investigación tenga una aplicación en la práctica.

3.1.1.4 Harvey: una visión geográfica e histórica sobre la relación entre capital y espacio Desde sus primeros trabajos sobre la naturaleza de la vida urbana David Harvey se interrogó sobre el vínculo entre el pensamiento sociológico y la imaginación espacial concebidos como dos formas de entender una misma realidad. En “Urbanismo y desigualdad social” (1979) el inglés advierte que ello tiene implicaciones ontológicas y epistemológicas. Lo primero, implica entender la realidad en toda su complejidad más allá de la apariencia de las manifestaciones espaciales de las formas urbanas para advertir las vinculaciones profundas con los flujos de capital. Desde el punto de vista epistemológico esto significa construir modelos para entender la realidad para lo que utiliza el materialismo dialéctico de raíz marxista. Las aplicaciones metodológicas de este enfoque pueden estudiarse en trabajos como “París, capital de la modernidad” (2008) donde hace un estudio histórico geográfico de la capital francesa como “totalidad” para reconstruir el vínculo entre procesos socio espaciales y movimientos de capital. Se trata del estudio de un caso crítico por medio del análisis e interpretación de una amplia evidencia documental y gráfica captada de

otros autores y de archivos institucionales. Es un caso específico, pero emblemático, ricamente documentado e interpretado a la luz de un enfoque de inspiración marxista para: identificar a los agentes de los procesos urbanos, entender sus relaciones y conflictos, explicar la organización de las instituciones y en última instancia evidenciar la validez de una postura ontológica acerca de la realidad urbana. El trabajo de Harvey deja varias lecciones para la investigación de los temas territoriales: la importancia de la evidencia documental; la complementariedad entre fuentes oficiales y académicas y fuentes alternativas tales como fotografías, mapas, caricaturas y textos literarios; la importancia de lo inductivo e interpretativo como parte de la “imaginación espacial” y proponer así nuevas formas de ver la realidad (p.12).

3.1.2 Algunas reflexiones previas a la acción

Las experiencias antes comentadas ofrecen valiosos antecedentes metodológicos para realizar la investigación propuesta. Varios elementos resultan sobresalientes:

1. La aspiración a la integralidad a través del pluralismo metodológico. Bourdieu ilustra cómo el estudio de un “objeto” complejo, como un campo de la vida social, requiere de la combinación de múltiples técnicas. Ello requiere de una cuidadosa selección de los sujetos de la investigación favoreciendo las posiciones clave. Esta es una situación aplicable al estudio del campo de la planificación territorial en Centroamérica en el que será necesario priorizar sujetos en los diferentes niveles, sabiendo que no se dispone de bases de datos estadísticas pre elaboradas.
2. La importancia de los estudios de casos emblemáticos como forma de aproximarse a la práctica. Autores como Forester y Flyvbjerg recurren a esta estrategia, el primero para profundizar en la práctica de los planificadores y el segundo para reconocer los mecanismos de toma de decisión y las relaciones de poder. La investigación propuesta también hará uso de casos de estudio emblemáticos para explorar los niveles de planificación, la operación del campo, los arreglos institucionales, las relaciones de poder y las prácticas de los planificadores. De ahí la importancia de combinar técnicas como la revisión documental y la entrevista con actores clave.
3. La prevalencia de los métodos cualitativos. Prácticamente todos los estudios consultados echan mano de técnicas cualitativas: entrevistas a profundidad y grupos focales para acercarse a las valoraciones, percepciones y narrativas de los actores relacionados con la planificación. Adicionalmente, otros autores como Bourdieu o Coslovsky hacen uso de la observación directa de carácter etnográfico para documentar situaciones de interés, particularmente las interfaces entre agentes. En el estudio del campo de la planificación territorial también se hará uso de la técnica de la entrevista a profundidad para recuperar los relatos de los planificadores y otros agentes respecto a los casos de estudio, sus relaciones con otros agentes y propia capacidad de agencia, para lo cual se analizará la información desde una lógica inductiva como lo propone la Teoría Fundamentada. A partir de todo lo anterior, la siguiente sección presenta la estrategia metodológica para la investigación.

3.2 PROPUESTA DE ESTRATEGIA METODOLOGICA

A partir de las reflexiones previas es posible hacer una propuesta de metodología para estudiar el campo de la planificación territorial en Centroamérica y las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo (2003-2017) e indagar sobre sus vinculaciones con los arreglos institucionales, las relaciones de poder y la capacidad de agencia y las dotaciones de capital social y cultural de los profesionales. En este apartado se presenta la propuesta metodológica en tres partes. Primero, se abordan las premisas o puntos de partida ontológicos, originados en el enfoque del trabajo. En segunda instancia se describe la secuencia de pasos que se vislumbran para realizar el trabajo de campo incluyendo la posterior labor de análisis y discusión de resultados. Finalmente, se presentan los elementos más específicos relativos a los métodos, técnicas e instrumentos.

3.2.1 Premisas y puntos de partida

Esta investigación se fundamenta en la lógica del constructivismo estructural de Bourdieu que presupone entre otros una visión relacional de los hechos sociales. Así el foco de este trabajo se encuentra en las prácticas de los planificadores en una arena crítica para su quehacer: la propiedad privada del suelo, dentro del marco más amplio del campo de la planificación territorial. De ahí que se persiga conocer como dichas prácticas están configuradas en tres dimensiones. Primero, lo atinente al ámbito más estructural de operación del campo como los arreglos institucionales y los intereses conflictivos alrededor del suelo. Segundo, las relaciones de poder que se establecen entre los planificadores y otros agentes que se ubican en un ámbito intermedio. Tercero, la capacidad de agencia vinculada a las dotaciones de capital social y cultural de los profesionales asociadas al nivel más “micro” individual. Quiere decir que las prácticas no pueden entenderse como pura acción derivada de los individuos y su capacidad de agencia, pero también deben entenderse en función de las relaciones que establecen con otros agentes y como parte de la operación amplia del campo.

3.2.1.1 Un trabajo a partir de casos de estudio

En la conceptualización del campo de la planificación territorial se ha explicado que éste opera en la región centroamericana en al menos cuatro diferentes niveles: el regional centroamericano o supranacional; el nacional, referido a cada país; el sub nacional a nivel de regiones, conglomerados de municipios o áreas metropolitanas y el nivel municipal. En tal sentido, se propone entender que la población objeto de estudio en este trabajo será el conjunto de experiencias de planificación que se han realizado en Centroamérica entre los años 2003-2017, entre la aprobación de la LODT en Honduras y la puesta en marcha del Esquema Director del AMSS, en cada uno de estos niveles. Dichas experiencias consisten en la formulación e implementación de planes territoriales (planes nacionales de desarrollo u ordenamiento territorial; planes regionales; planes metropolitano; planes de desarrollo urbano) en los que se aborde explícitamente el tema suelo y que implican por lo tanto actividades como: formulación; diseño y

ejecución de proyectos; regulación de los usos del suelo; establecimiento de políticas, leyes, normas y regulaciones; y otorgamiento de permisos.

En cada una de esas experiencias de planificación es posible investigar: la operación del campo a través de los arreglos institucionales y los intereses conflictivos sobre la propiedad privada del suelo; las relaciones de poder que se establecen entre los diversos agentes y la capacidad de agencia de los planificadores. Como ya se ha dicho, se trata de una población amplia que no se puede estudiar en su totalidad y en la que interesa reconocer su diversidad en términos de niveles y potencial diferenciación por países. En la tabla 3.1 se presenta una aproximación al universo de experiencias de planificación en el período de estudio para extraer los casos puntuales.

Tabla 3.1: experiencias relevantes de planificación territorial en Centroamérica (2003-2015)

País	Nivel		
	Nacional	Sub Nacional - Metropolitano	Municipal
Costa Rica	Política Nacional de OT (2012) Plan Nacional de OT (2014)	Plan Huetar Caribe (2014) Plan Chorotega (2014) Plan-GAM (2009)	Guía Plan de Desarrollo Municipal (2014) Plan Revitalización Centro San José
Nicaragua	Anteproyecto LOT (2008)	Plan Departamental Madriz (2012) Plan Desarrollo Metropolitano de Managua (2015)	Cartera de tierras León Plan Revitalización Granada
Honduras	Plan Visión País (2010) Ley Visión País (2011) LOT (2003)	Plan Región Sur Plan Cuenca Goascorán Plan “Arriba Capital”	Guía Metodológica para la elaboración de PDM-OT Plan OT Comayagua PDM-OT Puerto Cortés
El Salvador	LODT (2011) PNODT (2004) PQD (2010-2014) PQD (2014-2019)	PDT-ALN (2009) Estrategia FCM (2013) PDT-SRMSS (2011) PDT-AMSS (2015)	Pautas Metodológicas para PEP (2011) PEP-ST (2012) POT-SS (2015)
Guatemala	K’Atun 2032 (2015) Anteproyecto LOT (2016)	Plan Petén (2010) Plan Transversal Norte (2012)	Guía para la formulación de POT (2013/18) POT Guatemala (2008) POT Livingston
Regional Centroamérica	• Proyecto Mesoamérica (2008) • Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (2010) • Agenda Centroamericana de OT (2010) • Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (2013) • Agenda Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (2015)		

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias

Por ello, se propone realizar una investigación organizada a partir de casos de estudio que permitan profundizar en las prácticas reales de los planificadores en situaciones concretas en diferentes niveles y distintos países de Centroamérica. Estos casos ponen en evidencia la manera en la que interactúan los diferentes elementos explicativos de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Adicionalmente, el estudio de estos casos a partir de un mismo enfoque y con una misma metodología permite hacer comparaciones y contrastes que

faciliten identificar tendencias comunes y originalidades, que contribuyen a una mejor explicación de la operación del campo. Como dicen Danermark et al. (2016) con un diseño de este tipo se cuenta con una serie de casos que “son expresión de lo que [se] quiere describir pero que en lo demás se diferencian de manera sustancial” con lo que se facilitará identificar las condiciones para que “algo sea lo que es y no otra cosa” (p.193), específicamente determinar los elementos que configuran las prácticas de los planificadores. En la misma línea, Flyvbjerg (2006) ha explicado que los casos de estudio son una herramienta potente para construir conocimiento en las ciencias sociales como situaciones ejemplares, intensivas, de cara a la realidad que se está estudiando. En síntesis, los casos de estudio constituyen la unidad de análisis del trabajo donde pueden visibilizarse las relaciones críticas con las que se ha construido el objeto de estudio. En ese sentido retomar el constructivismo estructural como marco general para la tesis permite combinar: el análisis de las prácticas de los individuos y el estudio del campo en su sentido más estructural de reglas, recursos y relaciones dentro del cual operan los agentes. Ello supera la tentación del individualismo metodológico que se interesaría exclusivamente por explorar las características del planificador y hacer agregados dejando de lado los aspectos relacionales donde se pueden distinguir los mecanismos más profundos que explican las prácticas.

- ¿Cómo se seleccionan los casos?

De lo anterior se desprende la necesidad de seleccionar experiencias de planificación que por un lado evidencien la operación del campo en los diferentes países y en los distintos niveles, desde lo nacional hasta lo municipal. De la misma forma se trata de reconocer y explicar las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo en dichas experiencias. De tal manera que puedan emerger los vínculos entre las dotaciones individuales, las relaciones entre agentes y los condicionamientos asociados a la organización del Estado que explican las prácticas. Para hacer la selección de casos se utilizan tres criterios básicos:

1. Se trata de estudiar experiencias ilustrativas de planificación territorial a nivel nacional, sub nacional y municipal en: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica;
2. Dichas experiencias deben ser reconocidas como emblemáticas en el campo de la planificación territorial en cada país ya sea por la importancia estratégica del territorio objeto de planificación, por la inversión de recursos comprometidos en la experiencia o por las repercusiones que dicha experiencia haya tenido para el país como un todo;
3. Se buscan situaciones donde el tema suelo sea abordado de forma explícita para garantizar la presencia de los elementos de práctica que se busca explicar. Dicho abordaje puede ser a nivel de enfoque, de regulaciones, de proyectos específicos o de otorgamiento de permisos y autorizaciones.

En tal sentido se trata de construir una muestra de procesos de formulación e implementación de planes territoriales de diferentes niveles, en distintos países, en los que se aborde el tema suelo. Por ello, se puede hablar de la construcción de una muestra intencionada, representativa de las prácticas en un sentido más cualitativo, aunque no necesariamente en un sentido estadístico o

probabilístico (O'Sullivan & Rassel, 1995). Lo que se busca en la lógica de Flyvbjerg (2006, p.224) es construir “conocimiento contextualizado” acerca de las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica. Ello es compatible con lo propuesto por Yin (2014) acerca de las características básicas para seleccionar casos de estudio: i/ ser casos críticos en tanto representan situaciones significativas para la problemática que se está analizando, planes que específicamente abordan la propiedad privada del suelo; impulsados por la institucionalidad pública del Estado o que han sido controvertidos; ii/ ser casos extremos puesto que se trata del “primer” plan, el “más grande”, el “más caro” o en la ciudad “más importante”; iii/ ser casos paradigmáticos puesto que se han convertido en modelos para otras experiencias en el país. Como ya se ha adelantado dicha muestra permite además identificar similitudes y diferencias entre las experiencias y así avanzar en proponer explicaciones más ricas de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Esta comparación de casos que se dan en países diferentes y en distintos niveles facilitaría, mediante una operación de retroducción, ir más allá de lo “empíricamente observable” (Danermark et al. 2016, p.181) y llegar a las condiciones estructurales que explican la configuración del objeto de estudio, es decir del campo y de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica.

3.2.1.2 La propuesta de casos

A continuación se plantea la propuesta de cinco casos de estudio a realizar en la fase de campo de este trabajo, incluyendo una explicación de los elementos que justifican dicha selección.

1. Planificación territorial a nivel municipal. Los cinco países de Centroamérica poseen más de 800 municipios de diversos tamaños, poblaciones y localizaciones. En los últimos quince años han proliferado las experiencias de planificación territorial en este nivel, en la medida que han avanzado los procesos de descentralización y que desde lo nacional se han establecido guías y orientaciones en materia de planificación territorial. Se propone analizar dos experiencias relevantes:
 - a. PDM-OT de Puerto Cortés, Honduras, aprobado por la municipalidad en 2011. Constituye un caso de interés en tanto se trata de una ciudad intermedia (200,000 habitantes) de gran importancia por las actividades logísticas y por haberse desarrollado en el marco de una intervención encaminada hacia la regularización de tierras. Se trata de un caso “paradigmático” ya que puede servir de referencia para estudiar la vinculación entre la legislación nacional y las prácticas locales; el peso de las orientaciones específicas referidas a temas catastrales; y las condicionantes producto de un aparato municipal relativamente pequeño.
 - b. POT de Ciudad de Guatemala, elaborado por la municipalidad en el período 2004-2008. En la lógica de Yin (2014) la experiencia es extrema y crítica en tanto se trata de un plan vigente en el municipio más poblado de Centroamérica, núcleo del área metropolitana más grande de la región, con una importante acumulación de experiencias de formulación e implementación. Además, por tratarse de un ejercicio

restringido al municipio capital ofrece valiosos contrastes con las experiencias metropolitanas de otras capitales.

2. Planificación a nivel sub nacional y metropolitano. Se trata de un nivel de desarrollo reciente que incluye ejercicios en ámbitos regionales pluri municipales aunque no necesariamente referidos a demarcaciones político administrativas oficiales, esto incluye los más clásicos ámbitos metropolitanos y de nuevas asociaciones municipales. Se propone profundizar en este nivel a través de dos experiencias:
 - a. PDT-AMSS elaborado por COAMSS/OPAMSS entre 2013-2015 para el conjunto de 14 municipios que conforman el AMSS. Como ya se ha mencionado se trata además de valorar el papel de este binomio como la organización más consolidada de planificación y gestión metropolitana en la región centroamericana. Por lo tanto, se trata de un caso extremo por la singularidad institucional y crítico por el peso del AMSS en la dinámica territorial del país, lo cual permitirá en definitiva recuperar la experiencia institucional acumulada.
 - b. Plan GAM de San José, Costa Rica, elaborado en el marco del proyecto Planificación Regional Urbana de la GAM (PRUGAM) entre 2004-2009 para 32 cantones del valle central incluyendo las principales ciudades del país: San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Se conoce por ser el esfuerzo de planificación más oneroso en Centroamérica en la última década con una inversión de más de \$15 millones para su elaboración, de ahí su carácter “extremo” y al igual que en el AMSS “crítico” por el peso de la GAM en Costa Rica. Además, se diferencia del caso PDT-AMSS por haber sido conducido por el gobierno nacional a través de diversas instancias del Ejecutivo.
3. Planificación a nivel nacional. A lo largo del siglo XXI se ha evidenciado en Centroamérica la consolidación de aparatos de planificación de nivel nacional en el más alto nivel del ejecutivo que han formulado planes estratégicos de largo plazo con una clara dimensión territorial. Para profundizar en este nivel de la práctica de la planificación se propone estudiar un caso:
 - a. Formulación e implementación del PQD (2014-2019) “El Salvador prospero, educado y seguro” elaborado por la SETEPLAN como evidencia de la nueva práctica de planificación del desarrollo, el cual posee además una expresión territorial asociada a la implementación de la ley de ordenamiento territorial. En la tipología de Yin (2014) este es a la vez: un caso crítico ya que se trata del ejercicio de planificación estratégica de mayor alcance en El Salvador; un caso extremo, puesto que consiste en el plan de mayor escala del país y un caso paradigmático ya que es el logro más sofisticado del naciente sistema nacional de planificación de El Salvador.

Volviendo al marco del realismo crítico con esta estrategia se sigue el criterio “patológico” de selección de casos que explica Danermark et al. (2016, p.192). Casos específicos como los del

POT Guatemala o el PDT-AMSS en El Salvador son producto de experiencias más consolidadas de organizaciones dedicadas a la planificación del territorio municipal o metropolitano, mientras que los del PDM-OT de Puerto Cortés o del PQD salvadoreño representan situaciones emergentes de práctica. La conflictividad vinculada al caso del Plan GAM también ofrece contrapuntos relevantes para reconocer la importancia de los conflictos asociados al suelo y a los arreglos institucionales que estructuran la operación del campo en la región.

Los casos se diferencian además porque los agentes que participan directa o indirectamente en cada uno de ellos son distintos, desde algunos de carácter nacional, como la SETEPLAN o el MIVAH en Costa Rica, hasta los de naturaleza más local donde predominan los concejos municipales y organizaciones vecinales con presencia territorial como en Puerto Cortés y en Guatemala. Es así que la comparación de los casos puede ayudar a identificar los mecanismos estructurales que configuran el campo y las prácticas entendiendo el peso diferenciado (o similar) de los arreglos institucionales, los intereses públicos o privados sobre la propiedad, las relaciones de poder entre los agentes y la capacidad de agencia de los planificadores.

Todo lo anterior acerca el trabajo a la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006) en el sentido que se busca partir de situaciones reales, concretas y específicas (los casos de estudio) para de ahí profundizar en la construcción teórica que se ha elaborado sobre el objeto de estudio. Esto es similar a las prácticas investigativas de autores como Forester (2012, p.15) que se interesan por acercarse a la “verdad” de los planificadores. Por otra parte, los casos de estudio de planificación requieren de la caracterización de los campos a nivel nacional ya que varios de los elementos clave de su operación, tales como reglas y organizaciones institucionales, se definen a nivel país. El reto entonces consiste en llegar a los elementos comunes que explican las prácticas no solo para estas situaciones específicas sino que a través de ellas para la generalidad de las prácticas de planificación en la región. Ello se garantiza a través de tres operaciones de comparación: la comparación entre países, la comparación entre niveles y la comparación entre casos diversos. La propuesta de selección de casos se presenta en la tabla 3.2 y se ubican en la figura 3.1.

Tabla 3.2: propuesta de casos de estudio de planificación territorial en Centroamérica

País	Nivel de planificación		
	Nacional	Sub Nacional	Municipal
Guatemala	-	-	POT Guatemala
Honduras	-	-	PDM-OT Puerto Cortés
El Salvador	PQD 2014-2019	PDT-AMSS	-
Nicaragua	-	-	-
Costa Rica	-	Plan-GAM	-

Fuente: elaboración propia

Cabe mencionar la situación particular de Nicaragua ya que debido a la tensión política que existe en el país desde abril 2018 se estimó no conveniente realizar trabajo de campo directo y dejar de lado un potencial caso de estudio en León y la constitución de su cartera municipal de tierras. Sin embargo, Nicaragua se ha incorporado en la lectura de los campos nacionales. Finalmente, existe

un interés en el nivel supra nacional centroamericano aunque no se hayan formulado planes territoriales regionales sino porque en este espacio se han preparado marcos y agendas conjuntas que pueden servir como marcos de referencia para los casos. También es relevante documentar la experiencia regional centroamericana para analizar si ésta constituye un espacio de encuentro de profesionales, flujo de ideas e intercambio de experiencias de planificación. En la figura 3.2 se ilustra de forma gráfica el planteamiento de uso de los casos y en la tabla 3.3 se muestra la matriz que organiza las grandes categorías conceptuales del estudio, las variables a analizar, sus indicadores y las fuentes a utilizar.

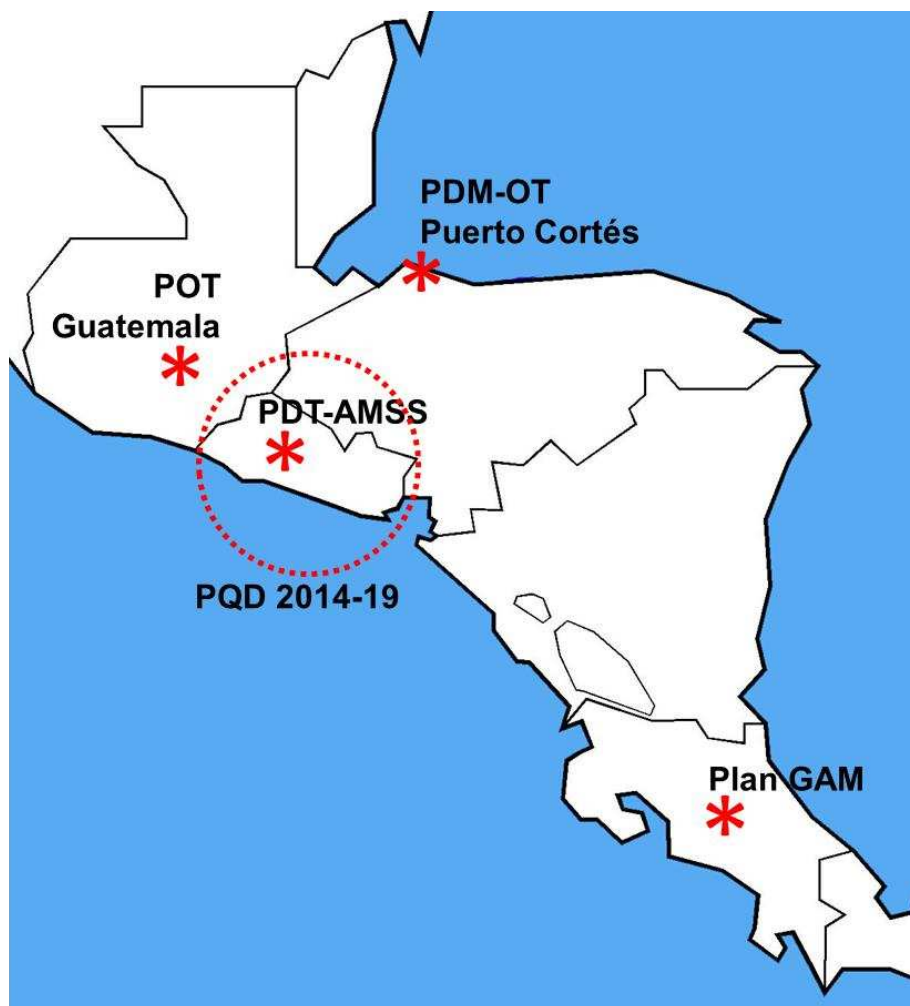


Figura 3.1: Ubicación de los casos de estudio

Fuente: elaboración propia

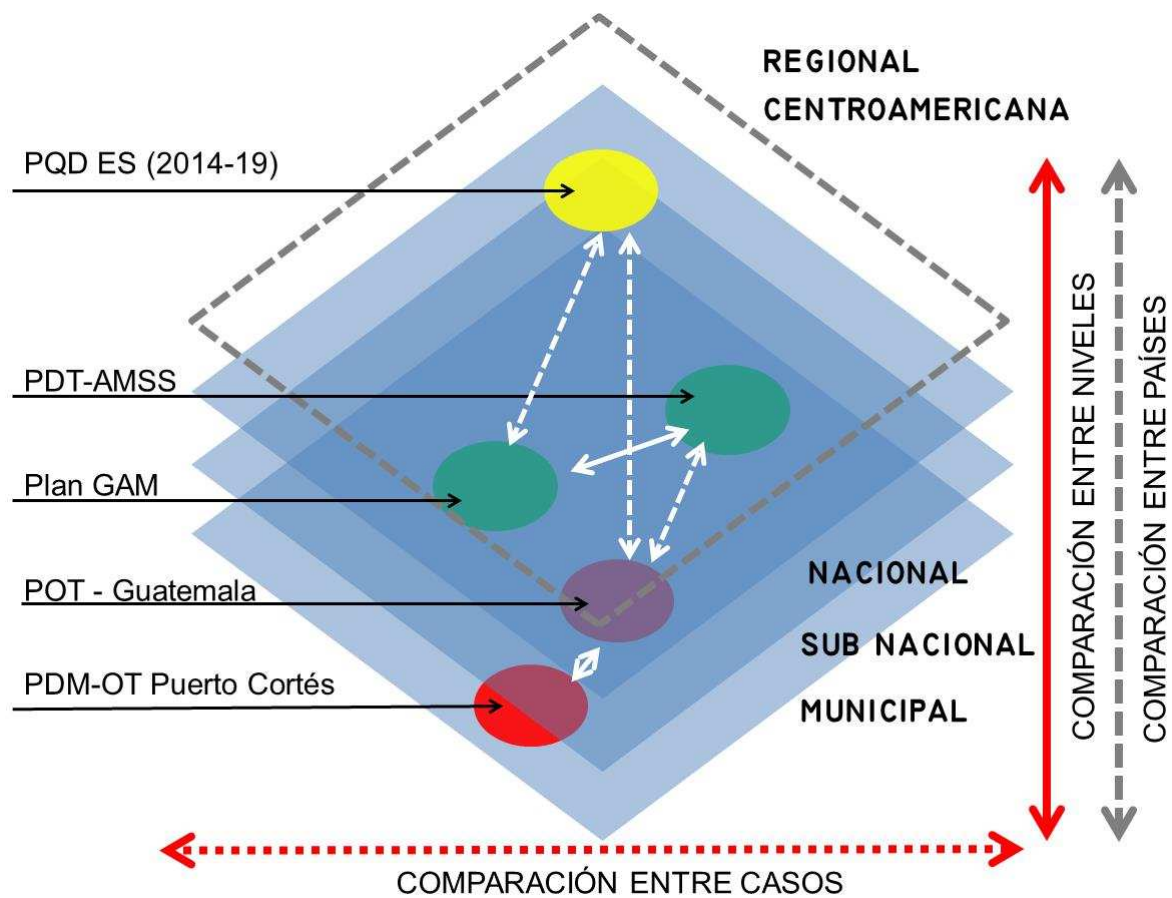


Figura 3.2: Modelo de estudio comparativo entre casos

Fuente: elaboración propia

Tabla 3.3: matriz de correspondencia preguntas de investigación, conceptos, variables, indicadores y fuentes

Tabla 3.3: matriz de correspondencia preguntas de investigación, conceptos, variables, indicadores y fuentes

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
I. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL – EL CAMPO	1.1 Enfoques de PT	Definición de PT	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes); Entrevista a planificadores (P) y otros agentes (OA)
		Valores de la PT	
	1.2 Agentes de la PT en el país y en el caso de estudio	Planificadores	
		Tomadores de decisión política	
		Empresarios, tipos	
		Habitantes y organizaciones	
		Agentes internacionales	
II. PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES	2.1 Actividades	En la formulación del plan	Documentos oficiales; Notas periodísticas; Entrevista a P y OA
		En la implementación del plan	
	2.2 Productos	Políticas	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes);
		Planes	
		Proyecto	
		Permisos	
		Normativas	
	2.3 Conocimientos	Formación académica	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes); Entrevista a P y OA
		Experiencias previas de planificación	
		Referencias internacionales	
	2.4 Formas de hacer	Relaciones entre agentes	
		Liderazgo	
		Negociación	
		Conflictos	
	2.5 Motivaciones	Posturas respecto a:	
		Interés público y bien común	
		Propiedad privada	
		Participación	
		Papel del Estado	
		Medio Ambiente	
		Otros temas	

PREGUNTA 1: ¿Cómo condiciona la organización del campo de la planificación territorial las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo durante el período de estudio?			
CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
III. ARREGLOS INSTITUCIONALES	3.1 Marco normativo jurídico	Constitución	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes); Entrevistas a P y OA;
		Políticas públicas	
		Leyes específicas	
		Ordenanzas	
	3.2 Derechos de propiedad privada del suelo	Propiedad privada	
		Instrumentos de gestión del suelo	
	3.3 Organización y relaciones dentro del Estado	Gobierno nacional	
		Municipalidades	
		Otros	
		Espacios de coordinación	
Lo partidista electoral			
IV. CONFLICTOS TERRITORIALES	4.1 Conflictos dentro del Estado	Conflictos en el gobierno nacional	Entrevistas a P y OA;
		Conflictos gobierno nacional / municipalidades	
	4.2 Conflictos por uso del suelo	Conflictos con empresarios	
		Conflictos con habitantes	
PREGUNTA 2: ¿Cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes del campo de la Planificación Territorial en Centroamérica (2003-2017) en las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo?			
V. RELACIONES DE PODER	5.1 Con tomadores de decisión	Aplica para todas las relaciones:	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes); Entrevista a P y OA
	5.2 Con empresarios	Motivación	
		Frecuencia	
		Ámbitos de relacionamiento	
		Formato	
		Resultados	
		5.7 Formación de coaliciones	
		Motivación	

PREGUNTA 3: ¿Cómo se expresan **la capacidad de agencia** y las dotaciones de **capital social y cultural** de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica en el período 2003-2017?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
VI. CAPITAL SOCIAL	6.1 Trayectoria	Trayectoria profesional	Entrevista a P y OA
		Experiencias previas de planificación	
	6.2 Redes	Relaciones con otros agentes	
		Gremios y asociaciones	
VII. CAPITAL CULTURAL	7.1 Formación	Lugar de estudio	Entrevista a P y OA
		Formación académica	
		Experiencia profesional	
		Referencias internacionales	
	7.2 Valores	Valores y enfoques	
VIII. CAPACIDAD DE AGENCIA	8.1 Liderazgo	Dirección y coordinación de procesos de planificación	Documentos oficiales (políticas, planes, normativas, memorias, informes); Entrevista a P y OA
	8.2 Negociación	Negociación y resolución de conflictos	
	8.3 Margen de maniobra	Interpretación de normativa	
		Creatividad e innovación	
	8.4 Formación de coaliciones	Duración	
		Motivación	

Fuente: elaboración propia

3.2.2 Secuencia metodológica

En la siguiente sección se explica la organización de los diferentes pasos para llevar a cabo la investigación. Para cada paso se proporciona una descripción, los conceptos y variables a ser estudiadas, el tipo de fuentes utilizadas y las técnicas de recolección de información. Con ello se proporciona una visión general, estratégica, de todo el proceso incluyendo la recolección de datos y su análisis. En términos generales, el proceso la recolección de información está organizado en dos grandes fases: la primera de carácter más exploratorio para caracterizar el campo de la planificación territorial en cada uno de los países de la región centroamericana y una fase de profundización en los casos de estudio antes señalados. En ambas fases se privilegian los métodos cualitativos particularmente la revisión documental y las entrevistas con informantes clave. La secuencia se cierra con una fase más de análisis, discusión de hallazgos y formulación de conclusiones que se fundamenta en lo que Danermark et al. (2016, p.185) llaman la operación de retroducción hasta llegar a los mecanismos explicativos o procesos “generativos” del objeto de estudio. La tesis corresponde a un diseño intensivo ya que busca: i/ comprender como se dan procesos (de operación del campo y configuración de las prácticas) en casos específicos; ii/ identificar relaciones; iii/ estudiar agentes por medio de un análisis cualitativo.

Fase exploratoria general

3.2.2.1 Revisión del Estado del arte

Revisión del estado del arte de la planificación territorial (PT) en los cinco países de Centroamérica en el período 2003-2017. Para ello, se caracterizan las principales estructuras del campo de la PT en cada país y a nivel supra nacional centroamericano por medio del estudio de cinco grandes categorías:

- i. Productos de planificación a nivel nacional, subnacional y local, incluyendo los principales instrumentos elaborados;
- ii. Reglas del campo de la planificación en los diferentes niveles;
- iii. Agentes y relaciones: a/ estatales a nivel nacional, sub nacional y local; b/ agentes empresariales y c/ los habitantes y otros agentes (organizaciones sociales, gremios profesionales, academia). Se pone énfasis en identificar las organizaciones clave en cada uno de estos sectores y los espacios formales de relación entre las mismas con sus respectivas reglas de operación.
- iv. Recursos, incluyendo la disponibilidad de recurso económicos, humanos y materiales en los principales agentes, así como referencias a la producción de conocimiento sobre el campo;

En el caso de las políticas, las leyes y los instrumentos se ha puesto atención en recuperar aquellas orientaciones relativas al tratamiento de la propiedad privada de suelo. Lo anterior facilita identificar las fuerzas del campo y los enfoques de PT utilizados en cada país. Para ello, se utilizan las siguientes técnicas:

- a. Análisis documental de fuentes oficiales;

- b. Análisis documental de trabajos académicos en materia de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación urbana en los cinco países de Centroamérica;
- c. Contraste de los hallazgos con el marco teórico sobre planificación.

Dicho estudio se presenta en el capítulo IV de este trabajo.

3.2.2.2 Validación de casos de estudio

A partir de la investigación documental y la caracterización del campo de la planificación territorial en Centroamérica en cada uno de los países ha sido posible validar la pertinencia de los cinco casos de estudio propuestos. Para ello, se consultó y confirmó:

- i. La relevancia de cada caso en el contexto de cada país en términos de su carácter extremo, crítico y paradigmático;
- ii. El estado de avance de cada caso en términos de su formulación, aprobación y vigencia;
- iii. La disponibilidad de información documental oficial que permitiera la construcción de cada caso a partir de información oficial;

Para esta validación se privilegió la búsqueda vía web en tres sentidos: documentación pública disponible en los portales de las organizaciones públicas responsables de los planes; documentación académica disponible sobre los casos por medio de los motores de búsqueda de la Universidad Centroamericana (UCA) de El Salvador; recuperación de notas periodísticas, blogs y otros documentos de opinión sobre los casos que contribuyeran a dar contexto e identificar otras posibles fuentes oficiales.

Fase de profundización: casos de estudio

3.2.2.3 Documentación de los casos de estudio específicos

Una vez validados los casos de estudio se procede a recopilar información documental específica de cada una de estas experiencias, incluyendo:

- i. Antecedentes del caso: experiencias de planificación previas que justifican o explican la decisión de emprender el proceso analizado; intervención de agentes externos que motivan la realización del plan estudiado; memorias del proceso de elaboración del plan e información de su seguimiento (monitoreo y evaluación) cuando existe;
- ii. Reglas: identificación de las reglas formales o marco normativo jurídico (políticas, leyes, normas) que permitieron la realización de la experiencia que pueden coincidir con las identificadas a nivel nacional o tener especificidades propias; identificación de los instrumentos propuestos para la gestión del suelo, incluyendo la regulación de la propiedad privada;
- iii. Agentes: identificación de los agentes en dos niveles: a/ organizaciones estatales, empresariales y de habitantes que han participado en el proceso de elaboración e implementación del plan, las cuales pueden coincidir con las identificadas a nivel nacional o alcanzar un mayor nivel de detalle y especificidad en los casos de nivel sub nacional y municipal; b/ individuos, particularmente los planificadores directamente

involucrados en el proceso de formulación e implementación de los planes analizados; así como: tomadores de decisión política (alcaldes, ministros, secretarios presidenciales); representantes empresariales, habitantes e investigadores interesados en el proceso de planificación territorial. Los individuos en esta fase se convirtieron en la base para la posterior gestión de entrevistas a profundidad.

- iv. Recursos: identificación de los recursos comprometidos por los agentes específicamente en la formulación e implementación de los planes territoriales analizados. Se trata de: recursos económicos (presupuestos); recursos humanos (personal y equipos de trabajo) y materiales (equipos, instalaciones y otros). Dichos recursos están relacionados con los previamente documentados en el campo a nivel nacional, pero referidos a la experiencia específica del caso analizado.
- v. Relaciones: identificación y valoración de las relaciones entre los agentes involucrados a nivel de las organizaciones según la documentación oficial.

Para realizar lo anterior se hace uso de cinco tipos de fuentes:

- a. Documentación oficial de los casos incluyendo: informes finales de los planes; informes de proceso o avance; convenios y acuerdos entre organizaciones; políticas, leyes, ordenanzas y reglamentos; portales institucionales y presupuestos oficiales.
- b. Textos académicos tales como: libros; capítulos de libro y artículos académicos referidos a los casos de estudio o a procesos territoriales relacionados con los casos.
- c. Textos de opinión, usualmente notas periodísticas, artículos de opinión, blogs y otra documentación de contexto.
- d. Entrevistas a profundidad con los agentes participantes en los procesos de formulación e implementación de los planes estudiados, según se detalla en la siguiente sección.
- e. Asistencia a eventos como congresos y talleres relacionados con los casos estudiados a manera de una observación participante. Ello fue factible en los casos específicos del Plan GAM, PDT-AMSS y PQD (2014-2019).

3.2.2.4 Elaboración de guion de entrevista:

Para profundizar en las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo y en la operación específica del campo en cada caso de estudio se hizo un estudio fundamentado en una serie de entrevistas a profundidad, semi estructuradas, presenciales o virtuales, con al menos siete informantes clave relacionados a cada caso de estudio, incluyendo planificadores, tomadores de decisión, empresarios e investigadores de tipo académico. En paralelo al proceso de revisión documental antes explicado se prepararon dos guiones de entrevista semi estructurados para los planificadores (P) y los otros agentes (OA), que incluyeron los siguientes elementos:

- i. Sus características socio demográficas, académicas y profesionales, incluyendo posición jerárquica en la organización a la que pertenece (en el caso de P);
- ii. Su trayectoria profesional: experiencias de trabajo, ubicación dentro de la carrera profesional;

- iii. Su relato del caso del caso de estudio: principales aportes, involucramiento, motivaciones y valoración de fortalezas y debilidades;
- iv. Su posicionamiento respecto a los valores, principios y enfoques de la planificación territorial en general y al caso de estudio en particular;
- v. Su postura en relación a la regulación de la propiedad privada de suelo, valor de uso y valor de cambio e importancia para la planificación territorial;
- vi. Valoraciones y representaciones respecto a las relaciones que ha sostenido con los otros agentes;
- vii. Identificación de conflictos territoriales vinculados al caso de estudio;
- viii. Recomendaciones de otros informantes clave que pueden proporcionar otras valoraciones sobre la experiencia;

El cuestionario fue elaborado por el investigador y validado con planificadores en El Salvador. El instrumento fue el mismo para todos los casos con adaptaciones de lenguaje para asegurar la comprensión de términos y coherencia con la realidad específica de cada país y cada caso particular. Adicionalmente, se elaboró un formulario de consentimiento informado explicando el contexto general de la investigación, su propósito exclusivamente académico, las condiciones de realización de entrevista incluyendo la garantía de anonimato y confidencialidad, el consentimiento para grabar la entrevista y los contactos personal e institucional del investigador (teléfonos y correos electrónicos). Dicho formato se presenta en el anexo 1. De ahí que en este documento se omita la identificación de los informantes y se haga referencia genérica a su función. También se han omitido los nombres propios de informantes y otras personas, a menos que se trate de figuras públicas conocidas en cada país. Los cuestionarios elaborados para cada caso y el formulario de consentimiento informado se presentan en los anexos 2-11 de este trabajo.

3.2.2.5 Realización de entrevistas a profundidad

Originalmente se propuso realizar un mínimo de treinta y cinco (35) entrevistas a informantes de toda la región previendo un mínimo de siete (7) entrevistas por cada caso de estudio. A partir de la información documental con la que se construyeron los casos se identificó a los potenciales informantes clave filtrados a partir de seis criterios: 1/ carrera profesional (en el caso de los planificadores); 2/ sexo (hombres y mujeres); 3/ formación profesional: arquitectura, ingeniería y ciencias sociales; 4/ nivel jerárquico dentro de la organización (dirección, técnico); 5/ sector de pertenencia (estatal, empresarial, academia, tomador de decisión); 6/ disponibilidad de participar en la investigación. Finalmente, se contactaron a 60 potenciales informantes (12 por caso) y se realizaron 40 entrevistas: 36 presenciales y 4 vía web utilizando la plataforma de video conferencia zoom (www.zoom.us). Las personas fueron contactadas institucionalmente, desde el correo electrónico institucional del investigador y en algunos casos vía telefónica. En dicho contacto se explicaba el contexto académico de la investigación y se agendaron las citas respectivas. Las entrevistas se realizaron en el lugar y hora de conveniencia del entrevistado ya sea en su propio lugar de trabajo, cafés o lugares públicos y en algunos casos salvadoreños en el

campus de la UCA. En la tabla 3.4 se presenta una síntesis de las entrevistas realizadas en el marco de esta tesis.

Tabla 3.4: síntesis de entrevistas a profundidad con informantes clave

Caso		Tipo de informante	Código	Fecha	Grabación
PDM-OT Puerto Cortés	1	Empresario	PDM-OTOA01	22.04.19	NO
	2	Planificador	PDM-OTP01	23.04.19	SI
	3	Planificador	PDM-OTP02	23.04.19	SI
	4	Investigadora	PDM-OTOA02	24.04.19	SI
	5	Planificadora	PDM-OTP03	25.04.19	SI
	6	Planificadora	PDM-OTP04	25.04.19	SI
	7	Planificador	PDM-OTP05	26.04.19	SI
	8	Tomador de decisión	PDM-OTTD01	26.04.19	SI
POT Guatemala	1	Investigadora	POTG-OA01	24.09.18	NO
	2	Empresario	POTG-OA02	25.09.18	NO
	3	Planificadora	POTG-P01	26.09.18	NO
	4	Empresario	POTG-OA03	21.05.19	SI
	5	Planificador	POTG-P02	18.06.19	NO
	6	Planificador	POTG-P03	19.06.19	SI
	7	Planificador	POTG-P04	22.06.19	SI
	8	Planificador	POTG-P05	28.06.19	SI
PDT-AMSS	1	Investigador	PDT-AMSSOA01	21.01.19	SI
	2	Planificador	PDT-AMSSP01	21.01.19	SI
	3	Tomadora de decisión	PDT-AMSSTD01	23.01.19	SI
	4	Planificadora	PDT-AMSSP02	23.01.19	SI
	5	Planificador	PDT-AMSSP03	26.02.19	SI
	6	Planificadora	PDT-AMSSP04	28.02.19	SI
	7	Planificador	PDT-AMSSP05	05.03.19	SI
	8	Empresario	PDT-AMSSOA02	12.06.19	SI
Plan GAM	1	Planificador	GAMP01	30.01.19	SI
	2	Planificadora	GAMP02	30.01.19	SI
	3	Investigadora	GAMOA1	30.01.19	SI
	4	Planificador	GAMP03	30.01.19	SI
	5	Tomadora de decisión	GAMTD01	31.01.19	SI
	6	Empresaria	GAMOA02	31.01.19	NO
	7	Planificador	GAMP04	31.01.19	SI
	8	Investigador	GAMOA03	01.02.19	SI
	9	Investigadora	GAMOA04	01.02.19	SI
PQD	1	Planificadora	PQD-P01	27.03.19	SI
	2	Tomador de decisión	PQD-TD01	29.03.19	SI
	3	Planificadora	PQD-P02	01.04.19	SI
	4	Planificador	PQD-P03	04.04.19	SI
	5	Investigador	PQD-OA01	22.05.19	NO
	6	Planificador	PQD-P04	22.05.19	SI
	7	Tomadora de decisión	PQD-TD02	22.06.19	SI

Fuente: elaboración propia

Esto implicó cuatro viajes internacionales: a Guatemala (24-28 de septiembre de 2018); San José, Costa Rica (29 de enero al 02 de febrero de 2019) para hacer entrevistas y del 7 al 10 de mayo para participar en el XIV Congreso de Arquitectura "Ciudadanía, territorio, suelo y derechos emergentes"; y Tegucigalpa y Puerto Cortés en Honduras (22 al 27 de abril de 2019). Además de la información documental, los casos PDM-OT, POT y PDT-AMSS se construyeron a partir de ocho informantes, el PQD con siete y el Plan GAM con nueve. En total se entrevistó a 23 planificadores, cinco tomadores de decisión, cinco representantes del sector empresarial y siete investigadores; 16 informantes fueron mujeres. Cada entrevista duró en promedio una hora, aunque algunas fueron más cortas desde un mínimo de 30' hasta un máximo de 1h 54'.

- Consideraciones éticas

La realización de las entrevistas partió de tres consideraciones éticas:

- a. Información y consentimiento: las personas entrevistadas aceptaron ser parte de la investigación contando con la información general acerca del estudio, su carácter académico, la filiación institucional y contactos del investigador. Ello se explicaba en el contacto inicial vía correo electrónico o por teléfono, en la introducción a la entrevista y en el formato de consentimiento informado. En ningún caso se ofreció, ni se solicitó, algún tipo de beneficio económico o de otra naturaleza por participar en la investigación.
- b. Autonomía: las personas entrevistadas tomaron autónomamente la decisión de participar o no en la investigación. Una tercera parte de las personas contactadas (20) decidieron no participar o no respondieron a la invitación. Los entrevistados también decidían si permitían grabar la entrevista, siete informante prefirieron no ser grabados por lo que se tomaron notas. Las personas también podían decidir interrumpir la entrevista. Esto únicamente sucedió en un caso por razones de una emergencia laboral. Los informantes también tuvieron acceso a las transcripciones de sus entrevistas para revisarlas. Tres informantes hicieron ajustes. Hay un compromiso de compartir los resultados de la tesis con los informantes una vez el proceso académico haya concluido.
- c. Confidencialidad y anonimato: la identidad de los informantes se ha mantenido en el anonimato. En el capítulo VI se alude únicamente a identificaciones genéricas como planificador/a, tomador/a de decisión, investigador/a, empresario/a. En las transcripciones se utilizan los códigos de la tabla 3.4. Se han omitido los nombres propios de personas mencionadas en las conversaciones utilizando únicamente letras. La única excepción es en el caso de personajes públicos como alcaldes. El investigador ha resguardado los formularios de consentimiento informado, notas y audios de entrevistas para posteriormente ser destruidos o conservados por la Universidad.

3.2.2.6 Análisis cualitativo de las evidencias empíricas

El análisis del material recolectado se inspiró en el enfoque de la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006) utilizándolo como base empírica esencial de la investigación. En esta fase se utilizan técnicas similares a las empleadas por Forester (2013, p.xiv) en tanto se busca “darle voz” a los agentes mismos, conocer de primera mano sus relatos acerca de los casos, sus

valoraciones, percepciones, y representaciones y a partir de ahí reconstruir de forma inductiva la experiencia. Esta reconstrucción busca por un lado reconocer “la verdad” del informante y acercarla a los conceptos clave del objeto de estudio: el campo, las relaciones entre agentes y las cualidades individuales de los agentes.

Con las 33 entrevistas en las que el entrevistado admitió grabación se recolectaron 2,056 minutos de grabación (34h 16’), es decir un promedio de 62’ de grabación por entrevista, las cuales fueron transcritas a MS Word por el investigador haciendo uso del programa Samsung Dictation. En todas las entrevistas el investigador tomó notas en papel las cuales fueron transcritas a MS Word el mismo día en que fueron tomadas. Estas transcripciones incluyen una breve introducción acerca del lugar y circunstancias más llamativas de la entrevista así como el intercambio de preguntas y respuestas. En total se produjeron 408 páginas de transcripciones que se incluyen en el anexo digital de este documento. Por la modalidad de entrevista semi estructurada y la premisa de valorar el relato del informante algunas preguntas del cuestionario fueron reformuladas para extraer mayor riqueza de la narrativa del entrevistado. Para el análisis se siguió como procedimiento:

- i. Proceso de codificación abierta que transforma el relato transcrito del informante en notas o códigos centrados en acciones redactados por el investigador utilizando gerundios. Para ello, se utilizó la herramienta de comentarios de MS Word. En total el conjunto de entrevistas produjo 8,155 códigos abiertos. Esto es esencial en tanto la validez del estudio se construye a partir de la cantidad de datos (o códigos abiertos) disponibles. Las transcripciones y notas con los códigos abiertos se incluye en los anexos digitales de la tesis (40 transcripciones y 40 tablas de códigos abiertos).
- ii. Proceso de codificación axial extraídos a partir de los códigos abiertos. Los códigos axiales buscan transformar las acciones en procesos que se acercan a las categorías planteadas como variables e indicadores en la tabla 3.3. Para ello, se utilizó un macro de MS Word preparado en la UCA por Jovel & Martínez (2019) para extraer los códigos abiertos de las transcripciones y depositarlos en hojas de cálculo de MS Excel donde se construyeron los códigos axiales. Se elaboró un archivo *.xls para cada caso que también se incluye en los anexos digitales de este documento (cinco archivos xls). Es notable que aunque hay códigos axiales compartidos entre los cinco casos, también hay algunos códigos diferenciados de acuerdo a los énfasis particulares que los informantes pusieron en determinados temas. En todo caso es el entramado de códigos axiales el que permite la reconstrucción de las experiencias.
- iii. Proceso de codificación teórica a partir de los códigos axiales. En esta fase se combinó el planteamiento inductivo de la codificación abierta y axial con las grandes categorías del objeto de estudio para identificar los elementos estructurales del estudio, esencialmente: 1/ el campo; 2/ las relaciones entre agentes; 3/ las características personales de los agentes. En la tabla 3.5 se presenta una síntesis de estas operaciones.

Tabla 3.5: síntesis del proceso de codificación

Caso	Códigos abiertos	Códigos axiales	Códigos teóricos
PDM-OT	1,477	23	3
POT Guatemala	1,397	25	3
PDT-AMSS	1,587	24	3
Plan GAM	1,989	22	3
PQD 2014-19	1,705	27	3
Total	8,155	50*	3

Fuente: elaboración propia

*el resultado no suma ya que varios códigos axiales se repiten entre los casos

Lo anterior corresponde a lo que Danermark et al. (2016, p.180) llaman la operación mental de retroducción en tanto se busca llegar a los elementos “característicos y constitutivos” que explican las prácticas de los planificadores en las situaciones estudiadas.

3.2.2.7 Documento inicial de hallazgos por caso

A partir de la extracción, análisis e interpretación del proceso de codificación se elaboraron cinco documentos de hallazgos para cada uno de los casos de estudio, los cuales se presentan en el capítulo VI de la tesis. Cada caso arranca con un mapa o “rizoma” en la lógica propuesta por Deleuze & Guattari (2002, p.10) el cual ilustra la articulación de los códigos axiales más significativos del caso. Partiendo de dicho mapa se reconstruye el caso reelaborándolo de acuerdo a las grandes categorías del objeto de estudio que corresponde a los códigos teóricos:

- i. El campo que comprende los elementos más estructurales del caso, tales como: el marco normativo jurídico; los derechos de propiedad privada del suelo; los instrumentos de gestión del suelo; la organización del Estado; las competencias municipales de planificación; las relaciones y conflictos entre organizaciones públicas incluyendo las municipalidades.
- ii. Las relaciones entre los agentes, incluyendo: el papel de los políticos o tomadores de decisión; los empresarios; los habitantes y sus organizaciones; los equipos técnicos de planificación; agentes internacionales y otros agentes, tales como universidades, gremiales y medios de comunicación, entre otros.
- iii. El agente, donde se agrupan los elementos vinculados con las características personales de los individuos que participan en el caso, incluyendo: enfoques y valores de planificación; conocimiento especializado; liderazgo y negociación; experiencias previas de planificación; participación en productos como políticas, planes, proyectos y permisos y referencias internacionales a otros modelos y experiencias.

Estas reconstrucciones de los casos concentran el corazón empírico original del trabajo y tienen a la vez un valor descriptivo, es decir que profundizan en: ¿Cómo sucedieron las cosas? Y explicativo, en tanto se incorporan las valoraciones de los informantes en un nuevo relato organizado por el investigador sobre ¿Porqué sucedieron las cosas así?

3.2.2.8 Discusión y reinterpretación a partir del marco teórico

Para superar la mirada puramente descriptiva, los hallazgos de los cinco casos de estudio se han sometido de forma comparativa y consolidada a un ejercicio de contraste con el marco teórico y la revisión de la literatura hecha en el capítulo II. La comparabilidad de los casos se ha construido a través de la detección de elementos comunes y diferenciados dentro de las grandes categorías conceptuales que se ajustan (o no) a lo propuesto por la teoría y que pueden sugerir elementos explicativos o procesos generativos que se manifiestan en los hechos y en las relaciones detectadas y dan respuesta a las preguntas de investigación. En la lógica de Danermark et al (2016), quiere decir que en este momento de la investigación se da la combinación y la transición entre el razonamiento inductivo prevalente en la reconstrucción de los casos y el razonamiento retroductivo que avanza hacia la reconstrucción imaginativa de las explicaciones de los fenómenos manifestados en los casos. En tal sentido, esta discusión que se presenta en el capítulo VII constituye el corazón reflexivo de la tesis donde el investigador busca demostrar su originalidad y donde se vislumbran los aportes que el trabajo hace al conocimiento sobre el campo de la planificación territorial en Centroamérica y a las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Dichos aportes fueron discutidos de forma preliminar en tres espacios académicos donde el investigador tuvo la oportunidad de participar y ser ponente con trabajos que se desprenden del planteamiento general de la tesis:

- i. II Jornadas Científicas de la Universidad Rafael Landívar (URL) Guatemala en las que se presentó el trabajo “Tendencias del campo de la planificación territorial en Centroamérica en el siglo XXI” el 25 de septiembre de 2018;
- ii. IX *International Forum on Urbanism* (IFOU) denominado *Reframing Urban Resilience Implementation* dónde se presentó el trabajo “*Planning in Central América in the XXIst. Century possibilities and limitations for resilience implementation*” celebrado en Barcelona, España el 12 de diciembre de 2018.
- iii. XIV Congreso Internacional de Arquitectura "Ciudadanía, territorio, suelo y derechos emergentes" organizado por el Colegio de Arquitectos de Costa Rica (CACR) dónde se presentó la ponencia: “El campo de la planificación territorial en Centroamérica (2003-2017) tendencias, oportunidades y obstáculos para una gestión democrática del suelo”, celebrado en San José el 07 de mayo de 2019.

3.2.2.9 Documento final

A partir de la discusión de los hallazgos de los casos, su comparación y contraste con la literatura se procedió a lo que Danermark et al. (2016, p.45) denominan la “reconstrucción analítica” de los mecanismos explicativos que dan pie a las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Finalmente, se propone que existen tres mecanismos, o “procesos generativos” en la lógica de (Harvey, 2018, p.260), que explican: 1/ cómo la operación del campo condiciona las prácticas de los planificadores; 2/ la configuración de las relaciones de poder entre los agentes del campo y 3/ el despliegue de la capacidad de agencia y de los capitales social y cultural de los planificadores en sus prácticas. Estas explicaciones constituyen las conclusiones de la tesis y se

presentan en el capítulo VIII, junto a una discusión reflexiva sobre los límites y potencialidades de la relación entre el objeto de estudio y el investigador y finalmente, una mirada hacia posibles investigaciones futuras. Esta secuencia metodológica se expresa en la figura 3.3:

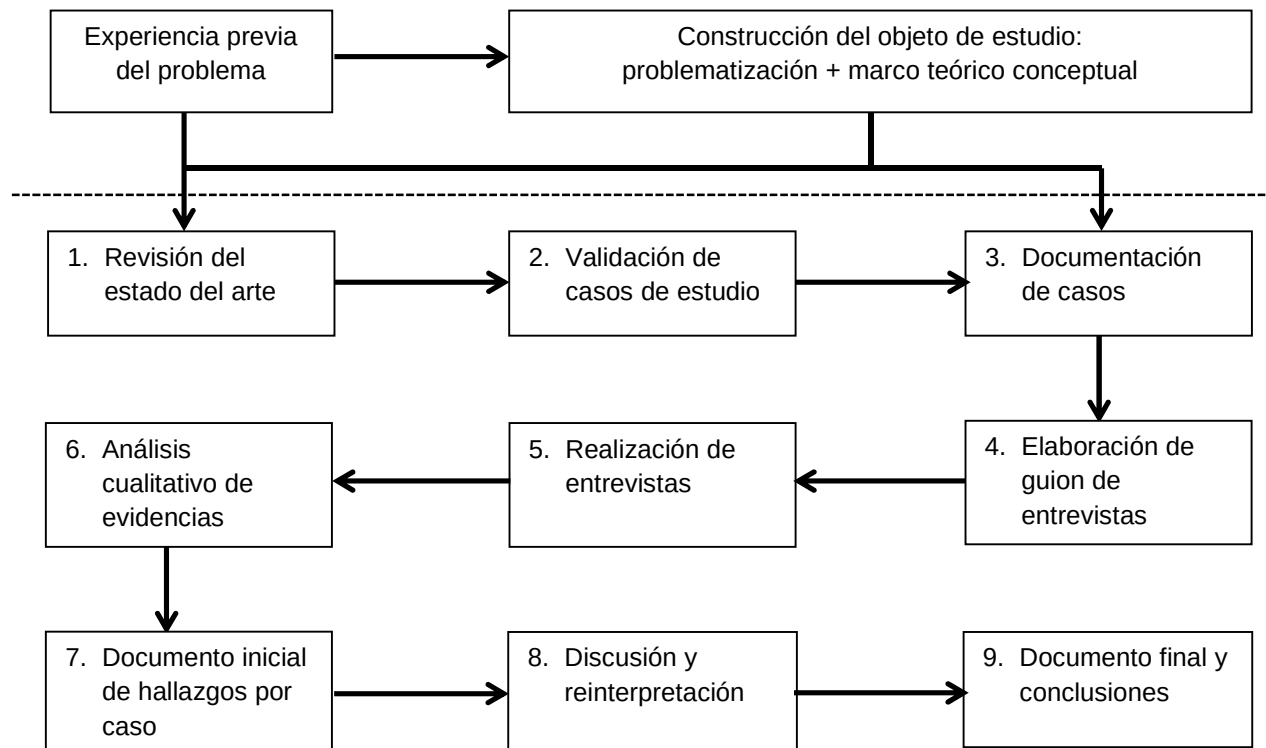


Figura 3.3: Secuencia metodológica de la tesis

Fuente: elaboración propia

La figura resume la estrategia seguida para llevar a cabo la investigación e incorpora dos elementos de construcción de conocimiento previos al proceso mismo de investigación: las experiencias previas del investigador y la construcción teórica del objeto de estudio. En las tablas siguientes se hace una elaboración más detallada del proceso seguido para acometer el estudio. En la tabla 3.6 se identifican factores de riesgo que puedan dificultar la realización del estudio y algunas medidas para superar esas dificultades y en la tabla 3.7 se presenta el cronograma de la investigación en un período de veinte meses a partir de la aprobación del anteproyecto en enero 2018.

Tabla 3.6: estrategia metodológica, factores de riesgo y medidas de contingencia

	Pasos	Factores de riesgo	Medidas de contingencia
1	Estado del arte	Poco acceso a información documental oficial;	Complementariedad con información no oficial: a/ publicaciones académicas; b/ entrevistas a agentes del campo; c/ fuentes periodísticas;
2	Informantes clave	Falta de respuesta de parte de informantes	Listado ampliado de informantes clave. Movilización de contactos institucionales, académicos y personales;
3	Documentación de casos	Poco acceso a información documental oficial;	Complementariedad con información no oficial: a/ publicaciones académicas; b/ entrevistas a agentes del campo; c/ fuentes periodísticas;
4	Elaboración de entrevistas P y OA	Dificultades de lenguaje y comunicación ;	Pilotaje y retroalimentación de entrevistas de acuerdo a avance del trabajo de campo;
5	Entrevistas	Falta de respuesta de parte de informantes; Dificultad para organizar logística de encuentros; Falta de transparencia o relatos incompletos de entrevistados;	Listado ampliado de informantes clave. Movilización de contactos institucionales, académicos y personales. Programación anticipada de entrevistas para cada caso. Entrevistas por canales electrónicos (video conferencia); Triangulación de información entre fuentes;
9	Validación	Limitadas oportunidades de validación de hallazgos y conclusiones	Participación en congresos y encuentros académicos. Encuentros informales con otros investigadores de temas urbanos
10	Documento final		

Fuente: elaboración propia

Tabla 3.7: cronograma de investigación

	Pasos	meses																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	Estado del arte																				
2	Validación de casos																				
3	Documentación de casos																				
4	Elaboración de entrevistas																				
5	Entrevistas																				
6	Análisis cualitativo																				
8	Documento de hallazgos																				
9	Discusión y reinterpretación																				
10	Documento final																				

Fuente: elaboración propia

IV. EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA

La investigación “El campo de la planificación territorial en Centroamérica y las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo (2003-2017)” retoma como uno de sus puntos de partida la categoría de campo entendido como espacio social autónomo en el cual se posicionan y relacionan los agentes. Este capítulo hace una exploración empírica en base a información secundaria respecto a la configuración del campo de la planificación territorial en cinco países de Centroamérica. Ello persigue dos objetivos.

Primero, se trata de aplicar el marco teórico de la investigación a los casos concretos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Para lo cual se utilizan las categorías centrales previstas en esta investigación para caracterizar los campos: reglas, agentes, relaciones y recursos. En términos de planificación territorial en la región esto se manifiesta en: los productos de planificación territorial en tres niveles: nacional, sub nacional y municipal; la organización institucional incluyendo las normas o reglas del juego; los agentes y sus relaciones y los recursos económicos y humanos del campo. Segundo, con ello se hace una primera exploración de la evidencia empírica del campo planificación en la región lo que permite dar cuenta de similitudes y singularidades entre los países y poner en contexto el posterior estudio de casos de experiencias concretas de planificación de acuerdo a la estrategia metodológica. De esa manera en el marco completo de la investigación este capítulo puede entenderse como una transición entre la elaboración teórica conceptual, la revisión de la literatura y el estudio específico de las prácticas de los planificadores.

Para ello, el relato sigue una estructura dividida dos grandes secciones. Primero, se hace el punto sobre los esfuerzos de planificación territorial a nivel supra nacional en el marco de la integración centroamericana incluyendo una discusión sobre las especificidades de la región en términos de las élites y su poder. Este es seguido por un recorrido país por país utilizando una misma estructura en cuatro apartados para revisar: los productos de planificación en los diferentes niveles: planes, políticas y proyectos estratégicos; la organización institucional incluyendo las leyes que operan en el campo; los agentes estatales, empresariales y habitantes y sus relaciones con énfasis en las relaciones formalmente establecidas y finalmente los recursos económicos y humanos y trabajos académicos disponibles. La segunda sección hace una síntesis de los principales hallazgos: las tendencias comunes encontradas; las diferencias u originalidades en las formas en las que opera el campo en cada país y algunos vacíos notables que pueden limitar las prácticas.

4.1 EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA, LA MIRADA REGIONAL

Recorrer la diversidad de procesos de planificación territorial (PT) en los cinco países centroamericanos y dentro del proceso regional de integración es un reto debido a la heterogeneidad de las experiencias nacionales y su vitalidad en las primeras dos décadas del siglo XXI. De ahí la utilidad de utilizar el andamiaje conceptual del campo como espacio de juego según la analogía de Bourdieu. En esta sección se ofrece un recorrido por los campos de la planificación territorial en el nivel supra nacional y en los cinco países centroamericanos con el propósito de encontrar rasgos comunes regionales y originalidades nacionales que se comentan con más detalle en la segunda parte de este capítulo. Así es posible identificar los procesos dominantes en los campos nacionales a lo largo del período de estudio. Todo ello sirve para poner en contexto el futuro estudio de casos de planificación territorial y explicar las prácticas de los agentes individuales respecto a la propiedad privada del suelo.

4.1.1 Planificación del territorio a nivel supranacional

Una de las novedades más relevantes del campo de la planificación territorial en Centroamérica durante el siglo XXI es su incorporación explícita al proceso de integración regional que gestiona el SICA³. Dicha incorporación se ha traducido en la formulación y aprobación de diversos instrumentos de política regional que operan como orientaciones estratégicas para las experiencias nacionales y en la gradual constitución de una institucionalidad de nivel supra nacional en el marco del sistema. En esta sección se describen y analizan los instrumentos más relevantes, incluyendo una revisión de la literatura académica sobre planificación del territorio en la región y las implicaciones para la configuración y operación de los campos a nivel nacional.

4.1.1.1 Los productos de PT a nivel supra nacional

Oficialmente el SICA subraya la articulación de seis instrumentos de la agenda de integración regional asociados a OT: la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH, 2006); la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos y Desastres (PCGIR, 2013); la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010); el Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica (PM) y Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM, 2008); la Estrategia Centroamericana de Gestión Integral de Recursos Hídricos (ECAGIRH, 2009) y la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (ACOT, 2008). Adelante se presenta un resumen crítico de dichos documentos.

- **ECADERT**

Formulada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC, 2010) que integra a los titulares de agricultura de los países miembros, con el objetivo de “generar oportunidades y fortalecer capacidades de la población de los territorios rurales”. La estrategia comprende una base

³ Incluye además de los cinco países objeto del estudio a Panamá, Belice y República Dominicana.

conceptual y objetivos que buscan hacerse operativos por medio de diversos socios regionales, nacionales y locales en una serie de territorios prioritarios en cada país. Para ello, se definen líneas estratégicas en los componentes ambientales, institucionales, culturales y económicos. Esta incluye programas y recursos para implementar acciones concretas a nivel nacional, desde una perspectiva de producción, conservación de los recursos ambientales, gestión de riesgos y ordenamiento del territorio. Es importante subrayar que la ECADERT ha dado pie a acciones concretas en territorios específicos, dada su disponibilidad de recursos, aunque partiendo de un enfoque diferenciador de los espacios rurales y urbanos.

- PCGIR

Elaborada por el Centro de Prevención de Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC, 2013) que aglutina a las diversas instancias encargadas de la atención de emergencias y desastres en la región representa la conclusión de procesos regionales como el “Marco Estratégico para la reducción de las vulnerabilidades y desastres en Centroamérica” (1999) y el “Plan Regional de Reducción de Desastres” (PRRD). Dicho documento se organiza a partir de cinco principios generales y cuatro específicos, entre los que destacan la Territorialidad y la Seguridad Integral Territorial. Específicamente plantea una aproximación al territorio categorizándolo en áreas: homogéneas, homólogas y estratégicas. Finalmente, organiza medidas en cinco ejes articuladores como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 4.1: estructura de la PCGIR

	Eje articulador		Medidas
A	Reducción del riesgo de desastres en la inversión para el desarrollo económico sostenible	1	Planificación de la inversión pública con criterios de GR
		2	Protección financiera de la inversión
		3	Sistematización y generación de información
		4	Evaluación de la inversión
		5	Fomentar inversión pública en materia de gestión de riesgos
B	Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad	1	Incorporación de la GR en la educación formal y no formal
		2	Vivienda y OT con enfoque de GR
		3	Inversión en infraestructura social básica con criterios de GR
C	Ambiente y Cambio Climático	1	Armonización del marco de políticas y estrategias de riesgo-agua-ambiente
		2	Incorporación del enfoque de GR en el cambio climático
D	Gestión Territorial, gobernabilidad y gobernanza	1	Fortalecimiento de capacidades locales
		2	Gestión del riesgo urbano
E	Gestión de los desastres y recuperación	1	Consolidación del mecanismo regional de coordinación de la ayuda mutua ante desastres
		2	Búsqueda de estandarización del manejo de información y evaluación de daños
		3	Recuperación y reconstrucción con transformación
		4	Intercambio de experiencias intra y extra regionales

Fuente: elaboración propia en base a CEPREDENAC (2013)

Es notable como varias de las medidas propuestas, tales como las vinculadas a: inversión pública, vivienda, infraestructura, riesgo urbano articulan de forma explícita la planificación territorial y la gestión del riesgo.

- Proyecto Mesoamérica (PM) – RICAM

El proyecto Mesoamérica se origina en el denominado Plan Puebla Panamá (2001) elaborado por los países del SICA y el gobierno de México para facilitar la interconexión, esencialmente vial, entre los estados del sur de México y América Central. En 2008 dicha iniciativa tomó su actual denominación con la incorporación de Colombia y República Dominicana y la adopción de una serie de instrumentos de financiamiento compartido. La propuesta específica prevé la estructuración de 13,120 kms de carreteras en cuatro corredores viales: 1/ Corredor Pacífico, el más extenso que vincula Puebla y Veracruz con Panamá a través de todos los países; 2/ Corredor Atlántico, desde Coatzacoalcos en México hasta Limón en Costa Rica; 3/ Corredor Turístico Caribe que articula los sitios de valor de la península de Yucatán, Petén y la costa norte de Honduras y 4/ Corredores Interoceánicos para vincular parejas de puertos en el Caribe y el Pacífico: Colón – Panamá (Panamá); Limón – Caldera (Costa Rica); Puerto Cortés – La Unión (Honduras – El Salvador) y Puerto Barrios – Quetzal (Guatemala). El PM tiene un enfoque de facilitación de los flujos de mercancías e integración de los mercados en la región y no puede entenderse desconectado de la ampliación del Canal de Panamá. A la vez se trata del documento con acciones más específicas a nivel de proyectos por lo que adquiere un carácter más concreto que el resto de agendas, políticas y estrategias aquí comentadas.

- ACOT

Formulada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH, 2010) que articula a los responsables de temas de vivienda, urbanismo y planificación del territorio en el marco de la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA). Según se muestra en la tabla 4.2.

Tabla 4.2: objetivos específicos y acciones ilustrativas de la Agenda de OT (CCVAH, 2010)

	Objetivos	Acciones ilustrativas
1	Promover la construcción de una visión común que alinee el OT en función de una visión de desarrollo...	Establecer un marco conceptual compartido
2	Promover la actualización y creación de marcos políticos y normativos del OT...	Apoyar la construcción de una Política Centroamericana de OT
3	Establecimiento de mecanismos de financiamiento articulados territorialmente...	Proponer la creación de una política de inversión pública
4	Fortalecer las entidades nacionales integrantes del CCVAH para que cuenten con la capacidad de implementar el OT	Promover la creación de un sistema de planificación territorial centroamericano
5	Promover el fortalecimiento de las entidades locales para la definición de políticas de suelo...	Promover la elaboración de políticas de uso del suelo

	Objetivos	Acciones ilustrativas
6	Promover el liderazgo de los municipios para la creación de asentamientos humanos inclusivos y menos vulnerables...	Promover la creación de redes de ciudades del istmo

Fuente: elaboración propia en base a Agenda de OT (2010)

Es un documento maestro que pretende enmarcar y poner puntos comunes para la acción de los estados en materia de ordenamiento territorial (OT). La agenda incluye nueve principios rectores, un enfoque articulador con otras políticas regionales, como PCGIR y ECADERT, así como objetivos, medidas y acciones. Aunque en su enfoque conceptual la agenda reconoce la articulación con las otras estrategias regionales, las acciones propuestas apenas profundizan en dichas relaciones. La misma ha servido como marco de referencia para las acciones de OT que se han tomado en Costa Rica, Honduras y República Dominicana en el período 2010 – 2014.

- Trabajos académicos sobre planificación territorial a nivel regional y una discusión sobre las élites en Centroamérica

Massiris (2003, 2005) hizo una caracterización de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial a escala latinoamericana, incluyendo los cinco países históricos de Centroamérica. Dicho análisis ofrece un panorama de los enfoques conceptuales, limitaciones y alcances de la disciplina a inicios del siglo XXI. En la misma época Boino (2005) produjo en la Universidad de Costa Rica (UCR) un trabajo más conceptual sobre la naturaleza del ordenamiento territorial y sus implicaciones para la región, aunque sin analizar evidencia empírica de lo realizado hasta ese momento. Más recientemente, en el marco del proyecto Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en América Central (ODETCA), la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) promovió una serie de trabajos sobre ordenamiento territorial en los ocho países del SICA. Destaca la serie sobre “Tendencias del Ordenamiento Territorial en América Central y República Dominicana” elaborada por Berti & Ferrufino (2009) y Ferrufino & Grande (2013) que intentan dar cuenta de los procesos en marcha, las originalidades nacionales y tendencias comunes desde un enfoque macro y del análisis de fuentes documentales. En la misma escala regional se pueden mencionar los trabajos de vinculación con Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático (Díaz, 2013) y de la relación entre OT y género realizado por Caballero (2013). Estas referencias constituyen puntos de partida fundamentales para la tesis, con la ventaja de la participación directa del autor en varios de ellas. También es importante el trabajo reciente del Estado de la Región que en su informe 2015 concentró parte de su atención en los procesos de urbanización de las ciudades capitales y sus áreas metropolitanas (PEN, 2016). Desde una mirada más urbana es sobresaliente el ejercicio de caracterización del sistema de ciudades en Centroamérica ejecutado por el Centro Francés de Estudios de México y Centroamérica, *System of Central American Sustainable Cities (SYSCACIT)* (CEMCA, 2018). También tiene interés un reciente trabajo del Banco Mundial sobre urbanización en la región (María, et al. 2018). En todo caso, hay que subrayar la consolidación de una práctica de planificación del territorio a nivel supra nacional acompañada de un creciente interés académico dentro del que se enmarca éste trabajo.

Por otra parte, resulta relevante profundizar en algunas especificidades de los países centroamericanos en lo relativo al poder de sus élites, es decir de “individuos cuyo capital económico los ubica en una posición de privilegio [que] se traduce en otros recursos políticos, sociales e ideológicos”, articuladas en “redes familiares cerradas” (Robles, 2017, p.101-102) y que resultan protagonistas en la organización social de la región. Segovia (2005) apuntaba algunos temas críticos sobre estos grupos, tales como: su papel dominante en el proceso de integración regional, independientemente de los procesos formales, u oficiales; la progresiva vinculación entre las élites nacionales centroamericanas; los crecientes vínculos extrarregionales de la mano de empresas transnacionales y su relación con los estados. Así la integración regional parece conllevar un proceso de concentración de poder económico con profundas implicaciones sobre los procesos democráticos (p.3). Desde un enfoque similar, Valdez (2016) concentra su atención en el papel de las élites globales en el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) poniendo un énfasis particular en los procesos de “consentimiento” (p.106) logrados por estas élites a través de una “aceptación tácita que (...) va penetrando los sujetos y colectivos” a través de diversos medios como: los medios de comunicación, instituciones educativas, fundaciones y tanques de pensamiento (*think tanks*). Otros autores como Waxenecker (2017), en el caso salvadoreño, se interesan por las vinculaciones entre élites económicas y políticas y los mecanismos de “captura del Estado” (p.9) por medio del financiamiento político, la corrupción, la legislación, el flujo de funcionarios entre empresa y Estado, la representación gremial y las compras desde el Estado. Por ello, Segovia (2005, 2018) habla de la importancia de los gobiernos empresariales y pro empresariales para los procesos de acumulación económica de las élites aunque reconociendo las dificultades para lograr un control “total” del Estado. Por ello, resulta más importante entender el “poder de influencia” que las élites pueden ejercer sobre el aparato estatal incluyendo la incidencia en las políticas públicas y la participación en espacios de diálogo (p.79). Según Segovia (2018) lo más relevante es entender que estas élites están en permanente cambio, son adaptables y a pesar de su gran poder de influencia pueden encontrar contrapesos en el resto de la sociedad. Todo ello resulta de interés para caracterizar el campo de la planificación territorial en Centroamérica y sobre todo las relaciones de poder entre los agentes.

4.1.1.2 Implicaciones

Lo anterior demuestra que en Centroamérica existe un esfuerzo “consciente”, explícito, de abordar la PT desde un enfoque supra nacional con implicaciones de orden conceptual, instrumental, institucional y de inversión pública. A nivel conceptual destaca el hecho que los documentos analizados pretenden seguir una serie de principios comunes entre los que destacan: la primacía de una visión de desarrollo fundamentada en el paradigma de la sustentabilidad, la resiliencia y el cambio climático; la multidimensionalidad de los procesos territoriales; la participación de actores sociales diversos y la importancia del rol de las municipalidades. Es decir que, a pesar de originarse en los diversos sub sistemas del SICA (económico, social, ambiental), las estrategias y agendas tienen claros puntos en común y buscan una articulación temática lo cual debería ser una fortaleza de cara a su implementación a nivel nacional. Probablemente el PM sea el más desvinculado del resto por su especificidad y la estructura institucional particular que

lo gestiona. Ello es relevante ya que dentro de esta iniciativa se ubican algunas de las mayores inversiones en infraestructura de la región con sus subsiguientes impactos en el territorio. A nivel instrumental las estrategias analizadas aluden a la necesidad de crear diversos productos de planificación. Los temas de recursos hídricos (ECGIRH), vivienda (ECVAH) y ordenamiento territorial (ACOT) se encuentran en un estado más conceptual de estrategias y agendas. Por otra parte, gestión de riesgos (PCGIR) está en un nivel más avanzado de política regional. Finalmente, desarrollo rural territorial (ECADERT) e integración vial (PM - RICAM) ya operan a nivel de proyectos y acciones específicas. Incluso el PM ha promovido la formulación de Planes Nacionales de Logística (PNLOG) en los diferentes países lo que ha permitido movilizar recursos económicos y humanos para actuar en el territorio aunque muchas veces desligados del resto de instrumentos de planificación territorial.

A nivel institucional destaca el hecho que los documentos analizados son producto de la operatividad de diversas instancias del sistema de integración, lo que devela la consolidación de estructuras supra nacionales conformadas por los titulares y representantes técnicos de cada país en: agricultura, desastres, medio ambiente, infraestructura / obras públicas, vivienda y planificación. En tal sentido, el ejercicio de elaboración y consenso de estos documentos estaría a la base de unas comunidades de práctica que han intercambiado experiencias y establecido redes en los diferentes temas, particularmente planificación territorial y vivienda. Destaca también la presencia de agentes extra regionales en cada una de estas iniciativas como las Naciones Unidas a través de la FAO, AECID, GIZ o el gobierno de México. Finalmente, hay que llamar la atención sobre el poco grado de involucramiento oficial de agentes no estatales, empresariales o habitantes, lo que confirma la naturaleza tecnocrática de la integración centroamericana. Todos los documentos considerados retoman la importancia de la inversión pública como mecanismo para la realización de sus propuestas. Proyectos de infraestructura de servicios básicos, riego, mitigación de riesgos, vialidad y conectividad son recurrentes en todas las estrategias analizadas. No obstante, la especificidad y el financiamiento de las iniciativas son variables. El mayor grado de concreción se encuentra en ECADERT y el PM que cuentan con presupuestos detallados y fuentes de financiamiento propias. En tal sentido, se convierten en documentos más operativos y con mayor posibilidad de incidencia sobre el territorio centroamericano. Todo ello constituye un marco de referencia para analizar la configuración de los campos nacionales, sus tendencias compartidas y originalidades.

4.2 COSTA RICA

Es probable que a lo largo del siglo XXI Costa Rica haya sido el país centroamericano con avances más rápidos en materia de planificación del territorio. Esto debido a que el tema pasó relativamente invisibilizado en la agenda nacional en la primera década del siglo pero cobró gran dinamismo en el período 2010-2014. Durante dicho período, se elaboró un importante instrumental de planificación territorial que ha venido a complementar el aparataje de planificación del desarrollo que el país había mantenido desde los años setenta. Ello constituye

probablemente el rasgo más original del campo nacional en el contexto centroamericano, aun cuando ello no haya podido desembocar en la aprobación del Plan GAM.

4.2.1 Los productos de planificación

4.2.1.1 Los instrumentos a nivel nacional

Al hablar de productos de planificación se hace referencia a algunas de las manifestaciones concretas de las prácticas de los planificadores: políticas, planes, normas y proyectos representan un conjunto de instrumentos en cuya elaboración han participado los planificadores. Costa Rica es probablemente el país centroamericano donde la elaboración de dichos productos acumula una historia más prolongada. Desde 1970 el MIDEPLAN ha tenido una práctica extensa de planificación. Su producto más emblemático ha sido el “Plan Nacional de Desarrollo” (PND) que se ha elaborado cada cuatro años al inicio de cada gestión presidencial independientemente del partido político en el poder. En este siglo ello ha resultado en los planes 2002-2006; 2006-2010; 2010-2014 y finalmente el plan 2014-2018⁴. El PND no es estrictamente un ejercicio de planificación territorial en tanto la dimensión espacial del mismo ha sido relativamente marginal. Se trata más bien de planes de gobierno estructurados alrededor de las grandes apuestas de la administración donde se delinear las políticas públicas y proyectos emblemáticos a ser ejecutados en el período. La experiencia costarricense es notable ya que el instrumento PND y el mismo MIDEPLAN sobrevivieron la ola neo liberal de finales del siglo XX lo que no sucedió en el resto de países que en su momento también tuvieron ministerios o secretarías de planificación.

En términos específicos de planificación territorial a nivel nacional los productos más significativos registrados en Costa Rica fueron elaborados en el período 2010-2014 cuando el tema de OT hizo explícitamente su aparición de la mano del MIVAH. Dicho ministerio se encargó de elaborar varios instrumentos estratégicos. Primero, formuló y aprobó la Política Nacional de OT (PNOT) que señala al Estado los ámbitos, principios, acciones estratégicas y ejes de trabajo en materia de OT (Valverde, 2013). Dos años después aprobó el “Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) 2014-2020 elaborado por las 12 instituciones públicas del “Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda” (SOTV) con el MIVAH como su ente rector. Más que una propuesta de zonificación o de localización de proyectos, el PLANOT es un documento estratégico que establece una “ruta a seguir, comprometiéndose a definir recursos, programas y actividades”. Todo ello enmarcado en el objetivo de “Procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional” (PLANOT, 2013). Todo en un horizonte relativamente limitado de seis años, aunque previendo su actualización cada cuatro años a partir de ese momento. Esto se organiza en tres ejes: calidad del hábitat, protección ambiental y competitividad y se introducen metas que abordan de forma explícita algunos temas críticos para la PT en el país. A nivel más puntual el PLANOT apuesta por la compactación de ciudades, el impulso de nuevos sistemas de transporte público y la

⁴ En 2018 la nueva administración Alvarado inició la implementación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022

erradicación de los asentamientos precarios. También es destacable la propuesta de un sistema de monitoreo y seguimiento que incluye indicadores de gestión, metas, instituciones responsables y una propuesta de línea base. Además, se proponen algunos ejes complementarios, relacionados con: construcción de capacidades técnicas en materia de OT; investigación; gestión de información territorial, actualización de normativas y formulación e implementación de instrumentos de gestión territorial, como se muestra en la tabla 4.3.

Tabla 4.3: estructura del PLANOT 2014-2020

Ejes	Temas	Metas
Calidad del hábitat	Planificación de asentamientos humanos	• Disminuir asentamientos precarios • Disminuir segregación • Disminuir déficits de infraestructura y servicios; aumento de cobertura • Aumentar uso del transporte público • 10 m2 de espacio público / habitante
	Vivienda	
	Infraestructuras y redes	
	Movilidad y transporte	
	Participación ciudadana	
	Paisajes, áreas verdes y espacio público	
Protección y manejo ambiental	Diversidad biológica	• Disminuir la huella ecológica del país • Planes de gestión de áreas protegidas • Disminuir emisión de GEI • Enfoque de planificación por cuenca • Disminuir uso inadecuado del suelo
	Carbono neutralidad	
	Manejo de cuencas y recurso hídrico	
	Educación ambiental	
	Uso y manejo de suelos	
Competitividad territorial	Gestión pública	• Planes reguladores en 81 municipios • POT en seis regiones • Reducir impacto de desastres en infraestructura nacional • Planes reguladores en zonas costeras • Reducción de tiempos para trámites • Catastros actualizados en 100% de municipios
	Potencial turístico	
	Innovación tecnológica	

GEI: gases de efecto invernadero; POT: planes de ordenamiento territorial

Fuente: elaboración propia según PLANOT (2013)

Adicionalmente el PLANOT también comprendía: 1/ Instrumentos financieros para el desarrollo urbano y agilización de la inversión pública, como: captura de plusvalías; contribución por valorización; adquisición y transferencia de los derechos de construcción y desarrollo e impuesto predial progresivo; 2/ Instrumentos de gestión del suelo orientados a consolidar la acción del sector público y privado en la zonas de expansión urbana por medio de: reajuste de tierras; transferencia de potenciales constructivos; derechos preferente del Estado para la adquisición del suelo urbano; expropiación y socios público privados. El PLANOT aborda entonces de forma explícita el tema suelo tanto desde una perspectiva financiera vinculada a lo fiscal, como desde una mirada instrumental orientada a cumplir determinados objetivos de política pública.

Más recientemente en la administración Solís (2014-2018) el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) preparó una nueva versión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que fue aprobada al final de su período. La PNDU representa una alteración en el rumbo planteado por la PNOT y PLANOT sin desconocer su pertinencia y potencial articulación. La política concede la rectoría de la planificación urbana al MIVAH y se organiza en cinco ejes según se muestra en la tabla 4.4

Tabla 4.4: estructura de la PNDU (2018)

	Ejes temáticos	Ejes transversales	Principios	Enfoques
1	Planificación urbana efectiva y eficiente	Contexto ambiental de las ciudades	Desarrollo Urbano Sostenible	A. Derechos Humanos
2	Movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad		Calidad de vida	
3	Acceso universal a los servicios públicos y recreativos	Competitividad de las ciudades	Productividad	B. Equidad de género
4	Gobernanza en la administración de ciudades		Gobernanza	
5	Educación y participación para vivir en ciudades	Tecnología al servicio de las ciudades	Innovación	C. Vida urbana y salud

Fuente: elaboración propia en base a PNDU (2018)

En términos de infraestructuras estratégicas Costa Rica está vinculada al PM a través de tres obras viales: 1/ la estructuración del Corredor Pacífico en su ruta hacia Panamá; 2/ el corredor interoceánico que une Limón – Moin en el Atlántico y Caldera en el Pacífico; 3/ el cierre del Corredor Atlántico en Limón. Es notable que el esquema general de la GAM no incorpora las previsiones de dichas obras en su paso por el área metropolitana. También es notable la propuesta de construcción de un Nuevo Aeropuerto Internacional Metropolitano de Costa Rica, en Orotina, por \$3,000 millones pero nuevamente desconectado de las propuestas originales del Plan GAM.

4.2.1.2 Los instrumentos a nivel sub nacional

Al mismo tiempo que se dieron estos avances a nivel nacional, también se han producido importantes cambios a nivel regional. La planificación del desarrollo en Costa Rica reconoció desde los años setenta seis regiones de acuerdo a sus características ambientales, económicas y productivas. Sin embargo, no fue sino hasta en los últimos cinco años que algunos de estos ámbitos han sido objeto de planificación territorial. Destacan tres casos: Región Huetar Caribe (RHC); Región Chorotega y GAM de San José.

- La RHC: desde finales de los noventa comenzó un proceso de planificación de la competitividad regional promovido desde las autoridades portuarias de Limón con la participación activa del Consejo Regional de Desarrollo (COREDES) y una serie de

actores locales (JAPDEVA, 2011) motivados por la expansión del puerto de Limón - Moín. Dicha apuesta busca: mejorar las condiciones de competitividad territorial, estimular la reactivación económica y favorecer la integración socioeconómica y territorial. En ese marco resultó claro que las acciones de promoción del potencial portuario estaban relacionadas con las condiciones sociales, económicas y ambientales de la región. De ahí surgió el interés de realizar un ejercicio de planificación con un horizonte al 2022 que incorporara la participación de diversas instancias del sector público y de la sociedad civil. Entre otros elementos deben destacarse los ejes temáticos del plan que incluyen: reactivación económica, atracción de inversiones, medio ambiente, patrimonio y calidad de vida. El MIVAH asumió la elaboración del Programa de Desarrollo Regional Huetar Caribe (PDRHC) en su componente de OT (MIVAH, 2015). De igual forma el MIDEPLAN elaboró un Plan Regional (2014) y el Ministerio de Economía (MINIEC) preparó una Agenda de Competitividad (2014).

- b. Región Chorotega 2030: es un plan de desarrollado formulado por el MIDEPLAN orientado por la participación ciudadana, la visión de largo plazo y su función como insumo de la planificación de escala nacional. Para ello, se partió del análisis de problemáticas como: la pobreza, desempleo, inseguridad, conectividad, contaminación, deficiente regulación urbana, insuficiente institucionalidad, en el contexto de la región más pobre de Costa Rica. La propuesta va encaminada a la superación de los desequilibrios regionales más críticos en seis dimensiones: 1/ pobreza, exclusión e inseguridad; 2/ producción, productividad y competitividad; 3/ agua y suelos; 4/ salud y educación; 5/ accesibilidad y conectividad; 6/ desarrollo institucional y territorial. No obstante, carece de estrategias urbanísticas y hay poco desarrollo de los temas infraestructurales, hábitat y vivienda (MIDEPLAN, 2014b).
- c. El Plan GAM: después de un dilatado proceso de formulación que comenzó en 2004 en 2014 fue aprobado el Plan GAM de San José. Este plan es el resultado final del proyecto PRUGAM elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea (UE). Este ejercicio apostaba por viabilizar la función social de la propiedad a través de un modelo territorial que favoreciera el uso intensivo del espacio urbano. Aunque fue aprobado por decreto ejecutivo el mismo fue posteriormente impugnado y está en disputa en el sistema judicial. Este caso es explicado con detalle en el capítulo V.

Estos esfuerzos evidencian la importancia de los procesos de planificación territorial en Costa Rica en los últimos años dentro de los que destaca un claro interés por abordar el tema suelo y su vinculación con la propiedad privada. Sin embargo, estas experiencias comparten algunos rasgos comunes, tales como: la fragmentación institucional a nivel de rectoría, la discontinuidad entre administraciones y la articulación no resuelta con el nivel local y los habitantes.

4.2.1.3 Instrumentos a nivel local

Hay indicios de una creciente actividad de planificación territorial a nivel local en Costa Rica en tres planos. Primero, se ha consolidado la práctica de elaboración de Planes Cantonales de

Desarrollo Humano Local (PCDHL) que teóricamente favorecen la participación ciudadana y “recogen las aspiraciones y las estrategias que los habitantes conciben como necesarias y viables para alcanzar el cantón deseado” de acuerdo a lo propuesto por el MIDEPLAN (2014). Además, existen los denominados Planes Reguladores Cantonales (PRC) hechos según lo dispuesto por la LPU. En 2017 se estimaba que 42 cantones disponían de algún tipo de instrumento urbanístico, aunque solo 23 de ellos (28.4% del total) contaban con el aval ambiental necesario. (Estado de la Nación, 2018). Dentro de esa misma dinámica en el último año se ha prestado atención a la agilización de los procesos de revisión y aprobación de planes reguladores a propuesta del MIVAH con el fin de facilitar los procesos de inversión pública y privada en municipios que carecen de este tipo de instrumentos (MIVAH, 2015b), aunque ello entró en una disputa judicial vinculada a la aplicación (o no) de índices ambientales. También se ha emitido un “Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial” para favorecer la formulación, aprobación e implementación de este tipo de instrumentos. En esa misma línea conviene citar los casos especiales de cinco municipios costeros en cuya planificación también ha participado el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

Un segundo plano, está constituido por la incorporación explícita del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en la elaboración de la PNOT y PLANOT y en general en la estructura orgánica del “Sector Vivienda y OT”, lo que en principio hablaría de una potencial articulación entre el nivel nacional y el local para fines de planificación territorial. De igual forma el IFAM ha participado, junto a otras ocho instancias públicas, en la elaboración del borrador de PNDU. Finalmente, Costa Rica ha continuado con el proceso de reforma del sistema de tributación sobre suelo a escala municipal. Ello a partir de un marco legal nacional que otorga la competencia de recaudación y administración a las municipalidades. Esto ha permitido que algunos municipios hayan aumentado sus niveles de recaudación tributaria a partir de una fuente de riqueza territorial.

4.2.2 Las normas

A diferencia del resto de países centroamericanos, en lo que va de este siglo en Costa Rica no se ha promovido la aprobación de leyes de ordenamiento territorial o planificación del desarrollo. Por lo que los sucesivos modelos de organización institucional han dependido de apuestas políticas evidenciadas en los PND o en legislaciones ya existentes, particularmente la Ley de Planificación Urbana (LPU) de 1968 (L4240) o la de Ambiente (1995). En ese sentido hay que destacar que desde 2014 ha prevalecido la definición propuesta por la Ley Orgánica del Ambiente de 1995 que pone al OT en clave de lograr (...) “bienestar de la población, aprovechamiento de recursos naturales y conservación del ambiente” (MIDEPLAN, 2014). No obstante, no se ha encontrado evidencia de una normativa sobre la operación sistémica del sector de “OT, mares, energía y ambiente” instituido en la gestión 2014-2018. Como ya se mencionó en 2015 se aprobó un decreto ejecutivo (39150) transitorio interministerial que pretendía atender el vacío provocado por la ausencia de planes reguladores locales, aunque el mismo entró en una disputa constitucional no resuelta. Atrás ha quedado también el intento de la administración

2010-2014 de aprobar un proyecto de Ley del MIVAH que incluía la creación de un Vice Ministerio de Ordenamiento Territorial. En tal sentido se trata de un campo con pocas reglas formales donde prevalecen normativas con más de 20 años de vigencia y sin un abordaje explícito del tema suelo.

4.2.3 Los agentes y sus relaciones

En este punto del trabajo la atención se concentra en las organizaciones que han participado en la elaboración de los instrumentos de planificación ya comentados y en los canales de relacionamiento que existen entre ellos.

4.2.3.1 Agentes estatales

Antes se han identificado algunos de los principales entes públicos que operan dentro del campo de la planificación territorial en Costa Rica. Se pueden ordenar de la siguiente manera: MIDEPLAN que tiene la más larga historia de práctica y la mayor proximidad con la Presidencia de la República; MINAE, ente rector del sector ambiental y que ha estado involucrado también en el tema OT; MIVAH, que llevó adelante el proceso de formulación de instrumento de planificación territorial y es rector del sector habitacional y de planificación urbana; INVU que tiene a su cargo la emisión de permisos de construcción. De igual forma en los últimos quince años han destacado algunas instancias más especializadas pero de carácter autónomo tales como el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) que han tenido un papel destacado en zonas específicas.

No obstante, estas funciones han ido cambiando en el tiempo. MIDEPLAN también ha asumido gradualmente funciones de planificación espacial a nivel sub nacional, particularmente en las regiones de desarrollo, caso Chorotega y Huétar Caribe. Por otra parte el INVU que legalmente es el ente rector de la planificación urbana de acuerdo al esquema clásico de vinculación entre vivienda y urbanismo ha perdido protagonismo en la elaboración de instrumentos. Estas instancias se han organizado en diversas agrupaciones que indican diversos relacionamientos o intentos de relación institucionalizada. Primero, durante la administración 2010 – 2014 el SOTV dentro del cual estaban agrupadas: MIDEPLAN, MINAE, Obras Públicas y Transporte (MOPT), INVU, ICT e IFAM bajo la rectoría del MIVAH con el propósito de recuperar la visión sistémica y compleja del OT sacándolo de la aproximación netamente sectorial. Esto fue revertido en la gestión 2014 – 2018 con la organización del “Sector Ambiente, energía, mares y OT” desligado del “sector Vivienda y Asentamientos Humanos” a través del cual se vinculan las mismas instancias del sector público, incluyendo MIDEPLAN, MINAE y MIVAH pero esta vez bajo la rectoría del MINAE⁵. En ese marco cobró auge la visión de “ordenamiento territorial ambiental” que el MINAE vincula directamente a las Políticas de Prevención del Riesgo y Atención de

⁵ En 2018 con la administración Alvarado el tema de OT volvió al sector vivienda, infraestructura y movilidad pero bajo la coordinación de la Primera Dama

Emergencias. Ello ha implicado un mayor énfasis en la elaboración de Índices de Fragilidad Ambiental (IFA) para la elaboración y revisión de los planes. Esto ha alejado al OT de su dimensión más urbanística para acercarlo a las ciencias de la tierra, tales como los estudios de geoaptitud, bioaptitud o antropoaptitud (SETENA, 2014). Ello reforzó el protagonismo de la SETENA que depende directamente del despacho ministerial de medio ambiente. La última transformación en términos de relaciones y organización institucional ha sido el renovado protagonismo del CNPU que impulsó originalmente el Plan GAM y que ha formulado la nueva PNDU devolviendo la rectoría del tema al MIVAH (CNPU, 2018), aunque desde una perspectiva de planificación urbana.

Lo anterior indica que en Costa Rica desde 2010 se han producido diversos intentos para institucionalizar la articulación de las diversas organizaciones estatales vinculadas al campo de la PT. De dichos espacios han resultado diversos productos de planificación a veces más orientados hacia el OT, hacia asuntos ambientales y hacia la planificación urbana. Potencialmente esto ha permitido vincular otros temas estratégicos como la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos y de los recursos hídricos o el ambicioso plan de hacer de Costa Rica el primer país de carbono neutral del mundo. No obstante, los cambios en las relaciones que se expresan en estos arreglos institucionales han resultado en una discontinuidad en los procesos de formulación de instrumentos de PT a nivel nacional y en los numerosos conflictos que han existido en torno a la aprobación del Plan GAM. Sin embargo, se pueden detectar dos constantes. Primero, la continuidad del MIDEPLAN como instancia más próxima a la Presidencia pero con poca capacidad de definir la organización y rumbo de la planificación territorial. Segundo, la intención de mantener estos espacios como agrupamientos puramente estatales en el gobierno nacional y una limitada participación de los gobiernos locales a través del IFAM, aunque siempre en una posición subordinada al gobierno nacional.

También es posible identificar otros agentes no estatales relevantes para las prácticas de Planificación Territorial en Costa Rica. Como ya se ha indicado en el nivel sub nacional han aparecido actores sociales de índole territorial, productores, gremiales empresariales, organizaciones comunitarias en la RHC, las cuales se agruparon en el COREDES. No obstante, no se trata de una práctica generalizada, puesto que el ejercicio del PRUGAM – Plan GAM no incluyó la organización de un espacio semejante con participación público privada. En estos espacios solo el CNPU cuenta con la participación de agentes del mundo académico y empresarial además de los actores estatales. Aunque el mismo no ha dejado de estar exento de cuestionamientos en términos de representatividad y calidad de la participación ciudadana. Significa que en Costa Rica aún queda espacio para un mayor relacionamiento institucionalizado entre agentes estatales, empresariales y habitantes.

4.2.3.2 Sector empresarial

Del lado del sector privado en términos del campo de la planificación territorial son relevantes varias organizaciones. Primero, la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) que agrupa a

las principales empresas urbanizadoras y constructoras del país. Segundo, la Asociación Centroamericana de Vivienda (ACENVI) capítulo Costa Rica que incluye además de la CCC a un conjunto de empresas y organizaciones orientadas a la construcción de vivienda social que operan a partir del financiamiento otorgado por el Sistema Nacional de Financiamiento de la Vivienda. Tercero, la Asociación Costarricense de Desarrollo Inmobiliario (CODI) que agrupa a algunas de las principales empresas desarrolladoras y urbanizadoras del país. Estas organizaciones han intentado incidir en los procesos de planificación ya sea a través de los procesos de consulta pública o a través de posicionamientos de análisis y crítica de las acciones del sector público por ejemplo el Plan GAM, PLANOT o la PNDU. Una primera aproximación a la configuración del mapa del campo de la PT en Costa Rica se presenta en la figura 4.1.

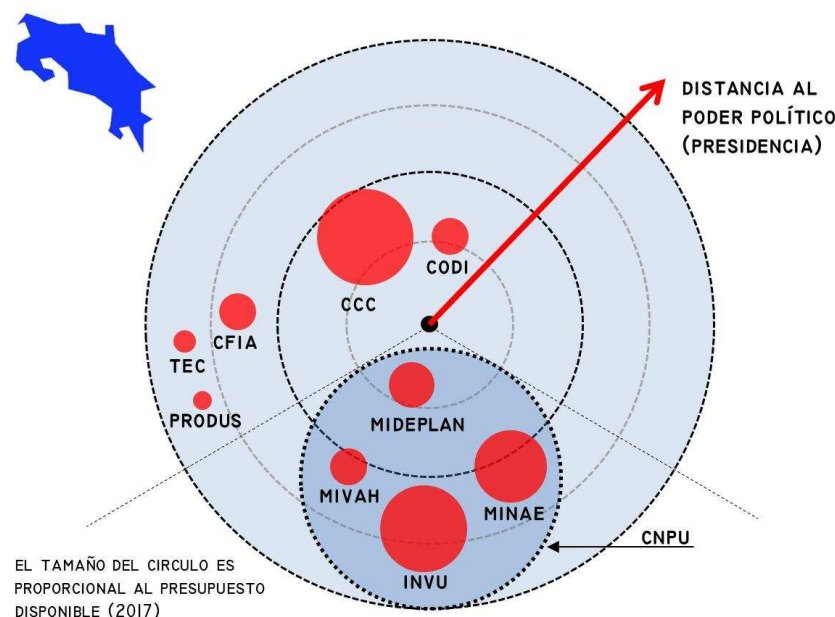


Figura 4.1: Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Costa Rica
Fuente: elaboración propia

4.2.3.3 Habitantes y organizaciones

A nivel gremial es relevante el rol del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) que agrupa a todos los colegios profesionales vinculados al mundo de la construcción y que intenta incidir en las políticas públicas por medio de eventos de discusión y vigilancia del ejercicio profesional. Desde el ámbito académico, aunque siempre estatal, es notable el papel de la Universidad de Costa Rica (UCR) la cual constituyó desde hace 20 años dentro de la Escuela de Ingeniería Civil el “Programa de Desarrollo Urbano Sostenible” (PRODUS) el cual desde la primera década del siglo XXI desarrolla planes reguladores en diferentes cantones del país. Además, el PRODUS ha sido vivero de diversos profesionales que posteriormente se han incorporado al sector público, tal es el caso de los jefes del MIVAH en el período 2014-2018 y de algunos de sus principales colaboradores. Además, es importante el papel jugado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) que también ha tenido una importante participación en los procesos de planificación del territorio siendo responsable de la última versión del Plan

GAM. Más recientemente han cobrado relevancia los denominados “colectivos” u organizaciones sociales que el PEN (2018) reconoce inciden en la planificación urbana alrededor de temas específicos.

Con esto se busca hacer resaltar varios elementos: 1/ la organización a partir de dos criterios, la cercanía al poder político de la Presidencia de la República y la disponibilidad de recursos económicos; 2/ las vinculaciones entre organizaciones y 3/ la presencia de agentes no estatales. Finalmente, cabe destacar el papel que han jugado dentro del campo agentes internacionales como la Unión Europea (UE) que financió en su momento el proyecto PRUGAM o empresas consultoras internacionales que fueron contratistas de dicha iniciativa, tal como EPTISA, IDOM y EPYPSA de España que llevaron a cabo la asesoría principal en materia catastral y urbanística (EPTISA, 2018) lo que se discute con más detalle en la sección 5.4. De igual forma puede ser relevante el órgano judicial en tanto varios productos de planificación se encuentran en litigio en tribunales

4.2.4 Los recursos

Los recursos dentro del campo pueden ser de dos índoles. De una parte, los recursos económicos, es decir las disponibilidades económicas de los agentes y de otra, los recursos humanos, es decir las personas, los planificadores con todo su capital económico, social y cultural. Finalmente, también se hace un recuento de los programas de formación de capacidades asociadas a la PT.

4.2.4.1 Los recursos económicos

Para analizar los recursos económicos en el campo de la PT en Costa Rica se pueden estudiar los presupuestos oficiales de las organizaciones antes identificadas, según el detalle que se muestra en la tabla 4.5

Tabla 4.5: presupuestos oficiales instituciones públicas del campo en Costa Rica

	Institución	Presupuesto 2017 (millones \$)
1	MIVAH	20.280
2	MIDEPLAN	20.780
3	MINAE	112.914
4	INVU	130.130
	Total	284.104

Fuente: elaboración propia en base a MIDEPLAN (2018)

Vale la pena comentar algunos datos específicos de este detalle. Por ejemplo el MIVAH ha tenido una reducción importante de su presupuesto global considerando que en 2013 su presupuesto era de \$28.45 millones. También es relevante señalar que el rubro específico de ordenamiento territorial dentro de este ministerio disponía de \$979,500, es decir el 5.7% del total. Por otra parte, es notable que el INVU que es una instancia autónoma, ha sido señalado en diversas oportunidades como en una precaria situación presupuestaria por la misma Contraloría

General de República (2016). Dentro de esta instancia el componente de urbanismo no superaba los \$3.0 millones en 2017. Dentro de MINAE, la SETENA tenía a su disposición \$4.1 millones (MIDEPLAN, 2018).

4.2.4.2 Los recursos humanos

También es posible comparar las organizaciones a partir de los recursos humanos disponibles. El MIVAH dispone de tres jerarcas (ministro y vice ministros), 15 administrativos y 87 profesionales universitarios (105 personas) en contraste con MIDEPLAN que tiene dos jerarcas, 17 administrativos y 169 profesionales universitarios (188), es decir una planta profesional casi del doble. Al interior del MIVAH cobra particular importancia la Dirección de Gestión Integrada del Territorio con 16 funcionarios, organizada a su vez en departamentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, Información y Gestión de Programas (MIVAH, 2017). A manera de comparación PRODUS de la UCR cuenta con una planta profesional de 12 personas en especialidades diversas como ingeniería civil, arquitectura, economía, sociología y antropología.

Del lado de la formación de capacidades, en Costa Rica se han detectado varios programas de postgrado vinculados a la PT: Diseño Urbano, Vivienda y Equipamiento Social, Paisajismo y Diseño de Sitio en la Escuela de Arquitectura; Geografía (pre y postgrado) y Sistemas de Información Geográfica, todos en la UCR. Ello además de diversos centros y programas de investigación en temas de diseño, construcción y territorio (PRODUS, 2018). La misma PNOT incluyó en su momento un apartado de formación de capacidades que aún no ha adquirido una expresión concreta, además la PNDU incluye un eje de educación ciudadana. Todo ello, constituye un potencial de primer orden de cara a la implementación de políticas e instrumentos de planificación del territorio en el país.

- Trabajos académicos sobre el campo

En Costa Rica sobresalen varios trabajos en los últimos cinco años. En 2012 Pérez hizo un recuento de las experiencias previas de OT en el país en un libro producido por FLACSO, mientras que Martínez Baldares (2012) hizo un buen recuento de la experiencia de elaboración del Plan GAM desde una mirada académica. Más adelante Valverde (2013) hizo un recuento detallado del proceso de formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial a escala nacional entre 2010-2014. Por su parte, Jager Contreras (2014) ha hecho un análisis de la manera en la que diversos instrumentos de planificación territorial han asumido el enfoque de género, así como las dificultades conceptuales y operativas para viabilizar dicha vinculación. Se ha identificado también un estudio puntual sobre prácticas de planificación a escala municipal realizado por Harwood & Zapata (2006). Finalmente, Cheverri (2014) analiza la relación entre estas políticas territoriales y los instrumentos de mitigación y adaptación al cambio climático en el marco de la apuesta nacional por la “carbono neutralidad”. Más recientemente el PEN (2018) hizo de nuevo el punto sobre el estado del OT en el país, insistiendo en los modestos avances, vacíos y surgimiento de nuevos agentes como los “colectivos”.

Quiere decir que en Costa Rica el campo de la PT está dominado por el peso de algunas organizaciones del sector público de larga trayectoria en el nivel nacional: MIDEPLAN para lo asociado a la planificación estratégica del desarrollo; MIVAH que ha cobrado protagonismo en todo lo vinculado a ordenamiento territorial y planificación urbana, en competencia y a veces en tensión con el MINAE mientras que el INVU ha perdido protagonismo sin dejar por ello de tener incidencia. También se han ensayado espacios de coordinación como los sectores de ambiente y vivienda y más recientemente el CNPU, aunque es notable la discontinuidad de estos esfuerzos. Todo ello a pesar de no existir leyes o marcos normativos particulares y que los instrumentos elaborados como políticas y planes han tenido una aplicación limitada. De igual forma se han planteado proyectos estratégicos de infraestructura de impacto nacional, como el nuevo aeropuerto internacional, pero desconectados de las previsiones de los respectivos planes metropolitanos. También han emergido prácticas significativas a nivel sub nacional y local, marcadas por la difícil coordinación entre municipalidades y gobierno nacional e incluso por los litigios judiciales que han impedido la implementación del Plan GAM como se explica con detalle en la sección 5.4. Finalmente, aunque los sectores empresarial y académico tienen relevancia a la hora de discutir políticas territoriales, formular instrumentos o impulsar la transformación del territorio su coordinación con los entes públicos no ha sido institucionalizada por lo que la presión o influencia que pueden ejercer debe hacerse de manera informal.

4.3 NICARAGUA

En otros trabajos (Berti & Ferrufino, 2009; Ferrufino & Grande, 2013) se ha comentado que el avance en materia de planificación territorial en el caso de Nicaragua a lo largo del siglo XXI ha sido relativamente lento, sin que ello desconozca la operación del campo y la existencia de iniciativas de gran impacto territorial.

4.3.1 Los productos de planificación

4.3.1.1 Los instrumentos a nivel nacional

Al igual que en otros países centroamericanos la novedad potencialmente más importante en términos de PT que se ha producido en Nicaragua en el nivel nacional es la elaboración de instrumentos de planificación del desarrollo a partir de la administración Ortega. El denominado Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) ha optado por hacer explícita su visión de desarrollo con sus respectivas líneas de acción en el PNDH (2012-2016) y el (2018-2021) (CCC, 2012, 2017). Estos documentos explican el denominado “Modelo Cristiano, Socialista y Solidario” y delinean las políticas estratégicas y sus respectivos programas de trabajo en el período de estudio. Sin embargo, sobresale la ausencia explícita de una visión espacial del territorio en dichas políticas. Los potenciales vínculos se encuentran en temas como: Fortalecimiento Municipal; Política de Vivienda; Protección de la Madre Tierra: adaptación ante el cambio climático y gestión integral de riesgos ante desastres y el proyecto del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua (GCI). A partir de la información se distingue una apuesta por el cambio gradual de la sociedad nicaragüense, la superación de la pobreza y la desigualdad. Queda

pendiente de entenderse como se puede contribuir desde la planificación del territorio al logro de dichos objetivos. Los lineamientos generales del PNDH se muestran en la tabla 4.6.

Tabla 4.6: políticas estratégicas del PNDH (2012-2016)

	Políticas	Programas
I	Crecimiento económico	Política Fiscal; Inversión pública; Comercio interior; Inversión extranjera
II	Fortalecimiento de la alianza trabajadores, productores y gobierno	Consenso, estabilidad, cohesión social; Política laboral
III	Política exterior y cooperación	Relaciones bilaterales, trilaterales, multilaterales; Seguridad internacional; Pueblos originarios; Promoción de la inversión; Gran Canal Interoceánico
IV	Integración centroamericana, ALBA, articulación latinoamericana	Integración centroamericana; ALBA; CELAC
V	Seguridad ciudadana	Prevención social del delito; Educación contra la violencia; Lucha contra el narcotráfico; Jóvenes en riesgo; Reinserción social
VI	Desarrollo integral de la Costa Caribe	Bienestar socio económico; Transformación económica; Desarrollo institucional
VII	Gestión participativa y democracia	Gestión pública; Servicio público; Fortalecimiento municipal; Desarrollo humano; Control y auditoría social
VIII	Bien común y equidad social	Educación; Salud; Amor; Seguridad Social; Mujer; Juventud; Deporte; Cultura
IX	Ciencia, tecnología e innovación	Sistema nacional de Ciencia y Tecnología; Capacidades; Generación de tecnología
X	Sector comunitario y cooperativo	Producción; Alimentación; Economía familiar; Políticas: industrial, acuicultura, turismo, minería
XI	Infraestructura social, productiva, energética, transporte y turismo	Infraestructura social; Agua y saneamiento; Vivienda; Infraestructura productiva; Turismo; Energía; Transporte; Telecomunicaciones
XII	Protección de la Madre Tierra: adaptación al cambio climático y riesgos	Educación ambiental; Protección de RRNN; Desarrollo Forestal; Agua; Manejo sostenible de la tierra; Mitigación y adaptación al CC; Control de la contaminación ambiental; Gestión de riesgos

Fuente: elaboración propia en base a PNDH (2012)

A nivel de rectoría formal del tema de ordenamiento territorial se ha mantenido la estructura prevista en la administraciones Alemán (1996-2002) y Bolaños (2002-2008) bajo la batuta del Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER) como instancia autónoma, aunque no de rango ministerial donde confluyen los temas de planificación, gestión de riesgos y catastro. El INETER, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) y las

subdirecciones de Investigación Territorial y Planificación Territorial, desarrolla las funciones de estudio, investigación, definición de pautas y propuesta de políticas de ordenamiento territorial según lo establecido en su ley de creación (311-1999).

Siempre a nivel nacional es relevante anotar la importancia que en Nicaragua han tomado los procesos de regularización de la propiedad por medio del “Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad” (PRODEP II) que busca cubrir unos 10,000 km² en el período 2013-2018 y espera beneficiar unas 90,000 familias (Central American Data, 2014). Evidentemente una iniciativa de tal envergadura puede contribuir a una estrategia más amplia de Ordenación del Territorio en Nicaragua. Queda por ver si se establecen vínculos con estrategias de asentamientos humanos, aprovechamiento de los recursos del territorio, protección de sus activos ambientales o creación de infraestructuras, o si se limita a la titulación de propiedades desde un enfoque de promoción de la propiedad privada individual. A pesar de no ser directamente del campo de la planificación territorial la Ley Nacional de Vivienda (2011) prevé mecanismos para el financiamiento estructural de la vivienda a través de instrumentos fiscales y otorga a los gobiernos locales un papel relevante para definir la localización de nuevos asentamientos, aunque sin abordar el tema de gestión del suelo para fines habitacionales.

En términos de proyectos estratégicos de nivel nacional es notable la iniciativa del Gran Canal Interoceánico, el cual más allá de sus aspectos de gestión, prevé profundas transformaciones en la estructura territorial de país. En su concepción original se trataba de una inversión proyectada de \$24,000 millones orientada a “multiplicar el PIB de Nicaragua hasta en cinco veces, lo que significa tener los recursos necesarios para erradicar la pobreza extrema” (CCC, 2012). Esto incluía la construcción de los puertos terminales, el montaje de industrias manufactureras y de materiales de construcción y la construcción de aeropuertos que contribuyan a equipar la franja canalera. En 2012 se aprobó una ley especial para la concesión de la obra, de la franja canalera y las obras complementarias al grupo chino HKND. No obstante, persisten las voces críticas acerca del proyecto, particularmente en lo relacionado a su viabilidad económica en términos de la movilización de capitales, la real llegada de inversiones extranjeras y la amenaza que representa para la biodiversidad y los recursos hídricos del lago de Nicaragua (Cocibolca) (ACN, 2014). En todo caso, para efectos de esta investigación es notable que la propuesta del Canal que es de lejos el mayor megaproyecto de la región centroamericana no ha incorporado hasta la fecha un planteamiento de organización territorial de las actividades económicas, productivas y ambientales, ni de las infraestructuras complementarias. Basta recordar los impactos que el Canal ha tenido en el istmo panameño en términos de concentración de población, actividad económica y configuración de las principales ciudades, para poder imaginar las repercusiones de un eventual Gran Canal en Nicaragua.

4.3.1.2 Los instrumentos a nivel sub nacional

A nivel sub nacional se han detectado algunos productos de planificación elaborados a escala departamental, tales como: la “Propuesta de Ordenamiento Territorial de Madriz” (INETER,

2012) el “Plan Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” (PDODT) en Rivas, las cuales cubren un territorio todavía relativamente pequeños para la dimensión del país (1,700 km²). En el período 2014-2016 destaca el caso del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Managua dentro del mismo departamento, incluyendo la aglomeración urbana de la capital y Ciudad Sandino, todo asociado al Plan de Acción “Managua Sostenible” (Managua, BID, NDF, 2013). Dicha propuesta ha sido realizada con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un grupo de consultores internacionales. En todo caso hay que señalar que ninguna de estas experiencias vinculó los instrumentos de planificación a nuevas estructuras institucionales del tipo de regiones de desarrollo que sí se encuentran en otros países centroamericanos.

4.3.1.3 Los instrumentos a nivel local

Donde sí es posible identificar mayor dinamismo es a nivel de las municipalidades. Se han detectado al menos tres nuevos planes de este nivel, tales como: 1/ el Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PMODT) de San Juan del Sur (GIZ - GRUN, 2012); 2/ el “Estudio de ordenamiento territorial con énfasis en patrimonio cultural para los municipios del sur del Departamento de Masaya” (AECID, 2012); 3/ “Propuesta de ordenamiento territorial para el municipio de San Miguelito”. No obstante, el caso más relevante para los propósitos de este trabajo es el vinculado con el Plan de Desarrollo Territorial de la ciudad de León dentro del que sobresale la constitución de una cartera municipal de tierras gestionada por el gobierno local para orientar los procesos de expansión urbana y facilitar la participación de agentes empresariales y sociales. Dicha experiencia aprovechó el apoyo de la cooperación internacional y ha logrado ganar sostenibilidad en el tiempo (Pérez Casas, 2014).

En todas estas experiencias traslucen al menos tres elementos comunes: la fuerte presencia de la cooperación internacional y organismos multilaterales, el énfasis en la gestión de riesgos y de los recursos naturales y el interés particular en municipios relativamente pequeños del área rural. Lo anterior no sorprende en tanto la misma Constitución nicaragüense ha sido reformada para reconocer como “bien común supremo y universal (...) la madre tierra” (Rodríguez & Delgadillo, 2014, p.171). Sin embargo, también es importante hacer notar que en Nicaragua a diferencia del resto de países de la región no se ha avanzado en la definición de directrices o guías orientadoras para la formulación de planes locales de OT a pesar de la existencia de propuestas que se remontan a las normas y criterios de OT del INETER (2001) y a la “Metodología de Ordenamiento Territorial” (PRONOT, 2008). Por todo ello es que en Nicaragua todavía es difícil hablar de un campo consolidado de PT, ya que estas experiencias de nivel local parecen desarticuladas de los procesos de nivel nacional.

4.3.2 Las normas

A lo largo del siglo XXI en Nicaragua no se han producido mayores avances en términos de la producción de leyes, regulaciones, políticas o programas específicamente referidos a la planificación del territorio, ya sea bajo la forma de ordenamiento territorial o de planificación

urbana, aunque dicha competencia recaiga desde 1999 en el INETER. En ese marco sigue vigente la Política General de Ordenamiento Territorial de 2001 que mandataba consensuar la Ley de Ordenamiento Territorial. Tampoco han sufrido cambios las “Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial” (INETER, 2002) que especifican con mayor detalle los principios bajos los cuales se hace OT en Nicaragua. Dicho mandato se cumplió en 2006 cuando este organismo formuló el anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT), el cual permanece desde entonces en estudio en la Asamblea Nacional. Dicho anteproyecto incorpora 19 principios, un marco conceptual y una estructura institucional que ratifica la rectoría del INETER y establece instancias de coordinación interministerial, regional y municipal. Sin embargo, en el proyecto persisten algunos vacíos como la vinculación del OT a la planificación del desarrollo, a la inversión pública o la definición de mecanismos de gestión de suelo.

4.3.3 Los agentes y sus relaciones

4.3.3.1 Agentes estatales

En términos de planificación del desarrollo a nivel nacional sobresale la figura del CCC como instancia aglutinadora de múltiples actores públicos, privados y sociales y responsable en última instancia de la formulación de los sucesivos planes nacionales de desarrollo. El CCC está amparado en la figura del Consejo de Comunicación a cargo de la Primera Dama de la República y actual Vicepresidenta. Específicamente en materia de planificación del territorio el agente clave es el INETER que en principio tiene la rectoría del tema y es el encargado de proponer la normativa técnica que rige las prácticas. A ello hay que agregar que también acumula competencias en materia de catastro y gestión de riesgos lo cual le otorga una importante posibilidad de incidencia. Sin embargo, esto no ha resultado en la formulación de instrumentos formales de planificación en el ámbito nacional. El MARENA es parte de la estructura ministerial clásica que ha propuesto enfoques novedosos en términos del dominio de los bienes públicos, particularmente el agua, aunque sin haber penetrado en el tema suelo. Según la Ley de Medio Ambiente, MARENA está llamado a dictar y poner en vigencia “las normas, pautas y criterios para el ordenamiento del territorio” (Rodríguez & Delgadillo, 2014, p.173).

INETER y MARENA han coincidido en asumir un enfoque de “planificación integral” a escala de cuencas hidrográficas particularmente en el marco de políticas y programas de adaptación al cambio climático. Esto ha implicado la creación de comités de cuenca, planes de gestión y sistemas integrados de monitoreo e información (MARENA, 2013). Este tipo de aproximaciones supeditan la PT a la conformación de las cuencas hidrográficas y tienden a poner en segundo plano otro tipo de consideraciones de carácter político administrativo, económico o de infraestructura. En todo caso, al igual que en el resto de países de Centroamérica la adaptación al cambio climático (CC) se ha vuelto un tema central. El mismo PNDH lo afirma al establecer las líneas para un “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”. El MARENA también ha tenido éxito en promover una política de gestión de recursos hídricos. Nicaragua ha declarado taxativamente el agua como un bien público y ha establecido una tarifa universal básica para la

explotación del recurso para fines productivos (Rodríguez & Delgadillo, 2014), lo que debería constituir un principio de acción relevante para la planificación del territorio.

En el caso del Instituto Nacional de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) se ha consolidado su práctica como rector en materia de vivienda y urbanismo desde el sector público con el propósito de garantizar el derecho a la vivienda de los nicaragüenses por medio de subsidios y otros instrumentos. Por ello, está llamado a jugar un rol relevante en el manejo de recursos económicos públicos para la producción de vivienda social. No obstante, no se ha detectado hasta ahora una articulación más específica con temas de planificación del territorio o gestión del suelo. En todo caso el nuevo protagonismo de INVUR y MARENA en temas estrechamente relacionados a la planificación del territorio también pueden significar una pérdida de relevancia política del INETER y dificultar la concreción de instrumentos nacionales pendientes de aprobación como la ley de OT. Hay que destacar la ausencia de mecanismos formales de relacionamiento entre estas organizaciones que quedan articuladas únicamente a través de espacios tradicionales como los consejos de ministros o en el espacio amplio del CCC. Como se pudo comprobar en la sección anterior, las municipalidades también pueden tener un rol significativo para impulsar experiencias específicas de planificación a nivel local. Es particularmente llamativo el caso de León por tratarse de un gobierno municipal que específicamente ha decidido intervenir sobre el tema suelo a través de la constitución de una cartera de propiedad pública en un ejercicio que pretende replicarse en otras localidades nicaragüenses (Pérez Casas, 2014).

4.3.3.2 Sector empresarial

También es posible identificar otros agentes no estatales relevantes para la operación del campo de la Planificación Territorial en Nicaragua. Destacan dos organizaciones: la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC) que agrupa a 36 empresas constructoras, proveedoras de materiales y consultoras del país. En el ámbito gremial profesional también se puede mencionar la presencia de la Asociación Nicaragüense de Ingenieros y Arquitectos (ANIA) y el Colegio de Arquitectos de Nicaragua (CAN), aunque no se ha podido detectar una mayor incidencia en los procesos vinculados a la planificación del territorio.

4.3.3.3 Habitantes y organizaciones

Desde el ámbito académico, es notable el papel de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y de la Universidad Centroamericana (UCA) a través del Instituto Nitlapan el cual desarrolla desde hace 20 años experiencias de trabajo en el ámbito del desarrollo rural territorial que ha redundado en una relevante producción académica. No obstante, al igual que en Costa Rica, no se han detectado espacios permanentes de relación entre el sector público, el privado y el social. Un mapa inicial de la configuración del campo de la PT en Nicaragua se muestra en la figura 4.2. Finalmente, cabe destacar el papel que han jugado dentro del campo agentes foráneos como el BID, la cooperación al desarrollo en general y en ese marco la participación de empresas privadas consultoras y otras.

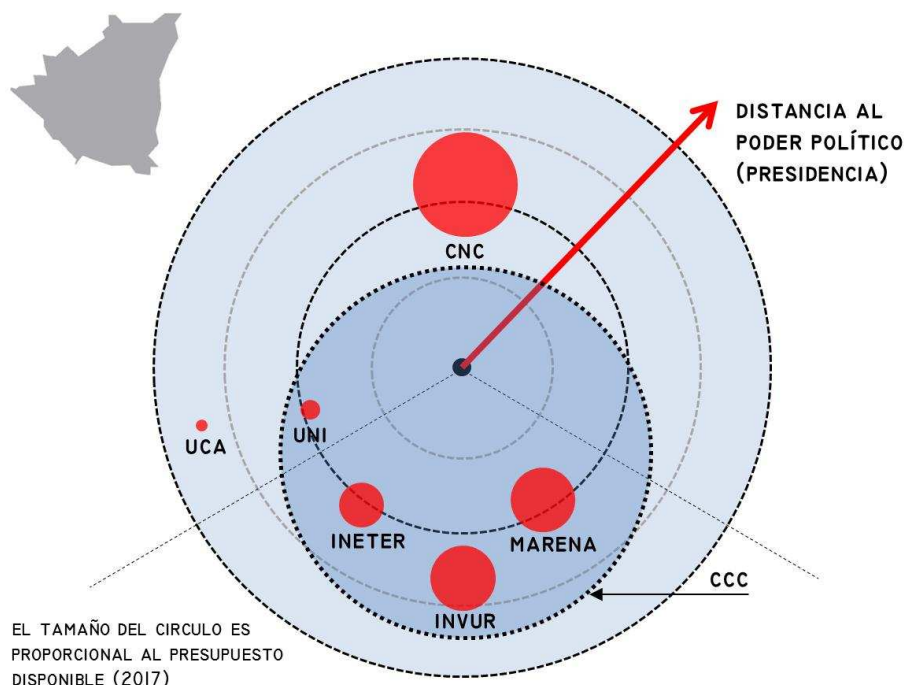


Figura 4.2: Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Nicaragua

Fuente: elaboración propia

4.3.4 Los recursos

4.3.4.1 Recursos económicos

La función formal de ordenamiento en Nicaragua está concentrada en INETER con la colaboración de otras instituciones y ministerios. En 2017 INETER tenía previsto un presupuesto de \$6.4 millones de los cuales el 10% estaban orientados a ejecución de proyectos y el resto a funcionamiento. Es notable que entre los ocho programas desarrollados por la institución ninguno era de OT, si no que estaban enfocados a fortalecer las capacidades de medición y monitoreo meteorológico, sísmico e hidrométrico (Asamblea Nacional, 2017). Por otra parte es interesante revisar las disponibilidades económicas de otras instituciones públicas para éste mismo año, por ejemplo vivienda y servicios comunitarios que tenía previstos \$302 millones o el MARENA que tenía asignados \$10.7 millones, de los cuales el 30% correspondía al programa de adaptación y mitigación al cambio climático (Asamblea Nacional, 2017). El INVUR tenía recursos aprobados por \$16.25 millones incluyendo la ejecución de proyectos de vivienda social.

En términos de formación de capacidades profesionales y especialistas en temas relacionados de forma directa o indirecta a la planificación territorial destacan las maestrías de la UNI en: 1/ Ambiente, Mitigación y Prevención de Desastres; 2/ Diseño Urbano y Conservación del Patrimonio Cultural Construido y 3/ un programa de formación de postgrados en “OT y Gestión de Riesgos” con el apoyo del Fondo de Desarrollo de Municipalidades (FODMU); y el programa de Gestión Urbana y Vulnerabilidad en la UCA (FODMU-UNI, 2014).

- **Trabajos académicos**

En Nicaragua hay trabajos académicos diversos sobre el campo de la planificación territorial. Se puede mencionar un análisis bastante completo sobre el marco jurídico del ordenamiento territorial elaborado desde una perspectiva académica por Rodríguez & Delgadillo (2014, p.170) en el que se da cuenta de las tensiones entre el enfoque de “derechos” y “bienes comunes” (agua, suelo) y el enfoque más “mercantil” fundado sobre la propiedad privada. También es notable la investigación y sistematización de la experiencia de la cartera de tierras de la ciudad de León elaborado por Pérez Casas (2014). En 2015 la UCA Nicaragua concluyó una historiografía de la planificación urbana en Managua que recorre los diversos enfoques aplicados en la ciudad capital, así como de los protagonistas que han incidido en el desarrollo de la disciplina (Majewsky, 2015). Siempre a nivel urbano son notables los trabajos sobre planificación en Managua y su relación con la gestión de riesgos (Hardy, 2009) y la construcción de memoria e identidades desde una perspectiva geográfica (Revels, 2014). Desde una óptica más conceptual en torno al desarrollo territorial también es destacable el aporte de Bastiaensen, Merlet, & Flores (2015) que se fundamenta en un enfoque de capacidades a partir de evidencia empírica obtenida en diversos proyectos de desarrollo rural realizados por Nitlapan.

En todo caso parece que en Nicaragua el campo de la planificación territorial tiene todavía un limitado nivel de consolidación. Como ya se ha dicho: los productos de planificación de nivel nacional y sub nacional son todavía escasos; no existen normas específicas que regulen el campo ni tampoco espacios institucionalizados de relación entre lo local y lo nacional, ni de interacción entre las organizaciones del gobierno nacional con funciones asociadas a la planificación del territorio como INETER, MARENA e INVUR. Finalmente tampoco se han detectado mecanismos formales de relacionamiento entre los agentes del sector público y los del sector privado y ciudadanía. Tampoco se ha articulado el mayor proyecto de infraestructura (GCI) a un esquema de planificación del territorio.

4.4 HONDURAS

Honduras fue el primer país centroamericano en entrar en un proceso “consciente” (Girardon, 2010, p.22) de ordenamiento del territorio, en tanto fue el primero en aprobar una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en 2003 y crear un andamiaje institucional para ponerla en práctica. No obstante, la evolución y consolidación del campo ha sido errática conforme a la inestabilidad institucional que ha sufrido el país desde 2009. Desde entonces se ha avanzado en la formulación de una “Visión País”, incluyendo el diseño de Regiones Especiales de Desarrollo (RED) y un impulso renovado de las dinámicas de planificación de nivel local. Sin embargo, al mismo tiempo la institucionalidad nacional de planificación ha sido desmantelada.

4.4.1 Los productos de planificación

4.4.1.1 Instrumentos a nivel nacional

Durante el siglo XXI la práctica de la planificación territorial en Honduras tuvo un momento culminante en 2003 con la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Esta experiencia fue producto de las secuelas del Huracán Mitch que devastó el país en 1998 y del subsiguiente proceso de reconstrucción. Ello permitió la estructuración formal del campo de la planificación territorial al establecer: una organización institucional bajo la rectoría de la Secretaría de Gobernación; posiciones jerárquicas entre los diversos entes públicos y numerosas reglas de operación, incluyendo formas de administrar los recursos económicos. No obstante, la aprobación y puesta en marcha de la LODT no se tradujo durante sus primeros siete años de vigencia en nuevas prácticas de instrumentos de planificación del territorio a nivel de políticas, planes, normas o proyectos. Por el contrario, en el contexto del Golpe de Estado de 2009 y el posterior proceso de reorganización institucional se produjeron varias rupturas en la operación del campo a nivel nacional.

Primero, el Estado hondureño acometió otra serie de iniciativas o proyectos de alto impacto territorial tales como las “Regiones Especiales de Desarrollo” (RED, 2010) siguiendo el modelo de las *Charter Cities*. Este modelo prevé que dichas regiones puedan disponer de Estatutos Constitucionales con sistemas propios de administración pública y fuero jurisdiccional. Ello implicaba un ejercicio de transferencia de soberanía y privatización de la gestión del territorio a una escala inédita, que ha generado mucha controversia, incluyendo conflictos de tipo constitucional. En la administración 2014-2018 estas RED se han transformado en “Zonas Especiales de Desarrollo Económico” (ZEDE) que la Presidencia espera poner a funcionar para aprovechar la integración al mercado estadounidense en la región Pacífico alrededor del puerto de Amapala (Presidencia, 2015).

Un segundo hito en términos de práctica de planificación a nivel nacional fue la aprobación del decreto legislativo (DL) 286-2009 “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras” que establece la “Visión de País” para el año 2038 como parte del “proceso de planeación del desarrollo económico, social y político”. La ley definió cuatro objetivos nacionales de desarrollo, incluyendo metas prioritarias en términos de: eliminación de la pobreza, democracia, empleo y eficiencia gubernamental. A nivel de organización espacial la ley identificó cinco “Regiones de Desarrollo” organizadas alrededor de las cinco grandes cuencas hidrográficas del país: Sula, Aguán, Patuca, Choluteca y Lempa. Finalmente, se otorgó la rectoría en el tema de planificación a la nueva Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN).

Junto a la Ley se formuló el Plan de Nación 2010-2022 (Visión de País, 2010) el cual desarrolla de forma más concreta y a un plazo más corto la visión de la legislación. En términos de planificación esto incluye diversos elementos relevantes, tales como: 1/ la apuesta por la

consolidación de cuatro grandes núcleos urbanos: La Ceiba, Choloma, San Pedro Sula y Tegucigalpa; 2/ la búsqueda de mayor coordinación al interior de la administración; 3/ la gestión de los recursos hídricos y del riesgo; 4/ el compromiso con el desarrollo regional y la aplicación de la LODT (2003); 5/ la apuesta por la infraestructura vial, portuaria, energética; y la promoción de la maquila tecnológica (*back office*). La tabla 4.7, muestra los grandes lineamientos del plan.

Tabla 4.7: lineamientos estratégicos del Plan de Nación (2010-2022)

1	Desarrollo sostenible de la población
2	Democracia, ciudadanía y gobernabilidad
3	Reducción de la pobreza
4	Educación y cultura como medios de emancipación social
5	Salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida
6	Seguridad como requisito del desarrollo
7	Desarrollo regional, recursos naturales y ambiente
8	Infraestructura productiva como motor de la actividad económica
9	Estabilidad macroeconómica como fundamento del ahorro interno
10	Competitividad, imagen país y desarrollo de sectores productivos
11	Adaptación y mitigación al cambio climático

Fuente: elaboración propia en base a Plan de Nación 2010-2022

En términos de proyectos estratégicos de infraestructura Honduras ha previsto al menos dos grupos de iniciativas de gran relevancia, similares a las que ya se han comentado en Costa Rica. Primero, se prevé la mejora del sistema vial a través de la ampliación del Corredor Turístico en la costa Caribe entre Puerto Cortés y Trujillo y la cualificación de un corredor interoceánico entre Cortés y el Golfo de Fonseca donde potencialmente debería conectarse al corredor del Pacífico proveniente de El Salvador incluyendo el denominado Canal Seco. Este último tramo (CA5) es fundamental para la estructura territorial de Honduras en tanto es el eje que vincula Tegucigalpa y San Pedro Sula con las respectivas costas Pacífica y Atlántica. Finalmente, se ha iniciado la habilitación del Nuevo Aeropuerto Internacional en la zona de Comayagua (Palmerola) sobre el mismo eje interoceánico lo que en principio debería de resultar en una sinergia positiva de obras de infraestructura. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia que estos proyectos y sus respectivas zonas de influencia se vean reflejados en los instrumentos de planificación existentes.

4.4.1.2 Instrumentos a nivel sub nacional

La práctica de la planificación territorial a nivel intermedio, entre lo nacional y lo local, es una novedad en Honduras en los últimos años. Los nuevos procesos arrancaron de acuerdo a lo propuesto en la Ley Visión País de cara a la elaboración de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en los cinco ámbitos regionales ya citados. Durante el período 2010-2014 se avanzó efectivamente en el “Proyecto Gestión Integral de la cuenca del río Goascorán” (Honduras - El Salvador) ejecutado por la Fundación VIDA (FVIDA, 2012), como parte de un esfuerzo conjunto entre el sector público y organizaciones sociedad civil que como se discute más adelante es sintomático de una práctica constante en Honduras. En esa línea desde el gobierno hondureño

se han hecho esfuerzos por constituir Unidades Técnicas Permanentes y los Consejos Regionales de Desarrollo, para actualizar las demandas de las regiones, institucionalizar los espacios intermedios y mantener vigente la perspectiva del Plan de Nación.

4.4.1.3 Instrumentos a nivel local

Probablemente es a nivel local que la práctica de la planificación territorial ha registrado sus avances más significativos en Honduras. Ya en 2011 la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT, 2011) identificaba 296 planes estratégicos de desarrollo municipal, 95 planes municipales de OT y 81 planes municipales de gestión del riesgo, entre otros, que habían sido formulados de acuerdo a las orientaciones de la LODT (2003). Esto pone en evidencia un importante esfuerzo técnico y económico. Con el apoyo de la cooperación japonesa en 2010 se publicó la “Guía Metodológica: elaboración Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial” en la cual se sistematizó el proceso de planificación con énfasis en aspectos de participación social y estructura general del Plan (Calix, 2010). Finalmente, para facilitar el acompañamiento de los gobiernos municipales la DGOT se encargó de diseñar herramientas para los procesos de planificación, montar el sistema de información y coordinar el registro de normas. Al final de la administración 2010-2014 este proceso cristalizó en la aprobación de nuevo marco para la planificación de escala local a través de la “Normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial” (SEPLAN, 2013) en la que se encomendaba a la DGOT darle seguimiento a la elaboración y aprobación de dichos planes a través de procesos de acompañamiento y certificación. Una última versión de esta guía fue publicada en 2017 bajo el formato de caja de herramientas como “Guía Metodológica para elaborar el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial” (DEPN, 2017)

Desde entonces dichas orientaciones han resultado en la elaboración de diversos PDM-OT promovidos por el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras (PATH) especialmente en municipios de la costa norte de Honduras (PATH 2015), incluyendo los municipios de Omoa, Choloma y Puerto Cortés que se comenta en la sección 5.1; experiencias conjuntas con el Servicio Autónomo de Agua y Saneamiento (SANAA) con énfasis en el componente de agua y saneamiento y otros ocho planes en el departamento de la Paz con énfasis en temas forestales promovidos con el Instituto de Conservación Forestal (ICF). Otros esfuerzos de carácter local que también son destacables incluyen: el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Central (Tegucigalpa y Comayagüela) “Arriba Capital” de 2014 con un interesante antecedente de participación de la sociedad civil por medio del Colegio de Arquitectos de Honduras que se encargó de elaborar un primer borrador de propuesta (CAH, 2011). Dicho ejercicio desembocó en la aprobación del nuevo POT-MDC de Tegucigalpa (2014). También se han identificado otras experiencias puntuales como el proyecto “Participación Ciudadana y Ordenamiento Territorial” (PACOT) en el municipio de Siguatepeque (PACOT, 2010) encaminado a facilitar la incidencia de las organizaciones civiles en los procesos de planificación de escala local.

4.4.2 Las normas

Ya se ha mencionado que Honduras cuenta con dos piezas maestras a nivel normativo que permiten comprender la estructuración del campo de la planificación territorial. Primero, la LODT (DL 180-2003), la cual sigue vigente y sin mayores reformas. Dicha ley anuncia los principios del OT en Honduras, la organización y principales características de los instrumentos de planificación y las instancias responsables de hacer cumplir lo dispuesto en la normativa. Posteriormente, se aprobó el decreto legislativo (DL) 286-2009 “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras” que establece la “Visión de País” para el año 2038 como parte del “proceso de planeación del desarrollo económico, social y político”. La ley reorganizó el aparato público con la creación de: Consejo Plan Nación, los Consejos Regionales de Desarrollo y la Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN) la cual debía retomar las funciones de rectoría del OT originalmente asignadas a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Por último, la Ley anuncia el procedimiento de financiamiento de la planeación del desarrollo incluyendo la territorialización del presupuesto y un monto mínimo de operación para SEPLAN para garantizar el cumplimiento del proceso de planificación. No obstante, estas disposiciones han sido modificadas en la administración 2014-2018 con la disolución de la SEPLAN.

4.4.3 Los agentes y sus relaciones

4.4.3.1 El Estado

En Honduras los agentes públicos vinculados a la planificación del territorio han sufrido numerosas alteraciones. A lo largo del siglo XXI se ha pasado de una rectoría de carácter sectorial, vinculada a la gestión de la relación entre gobierno nacional y municipalidades a través de la Secretaría de Gobernación, a un modelo más centralizado próximo a la Presidencia de la República, primero bajo la forma de la SEPLAN y más recientemente en la Secretaría de la Presidencia. Ello ha dificultado la consolidación del campo y la relación entre las organizaciones públicas

En el nivel más técnico operativo se ha mantenido vigente la DGOT aunque itinerante entre estas tres secretarías. En un primer momento ello correspondía a la intención de vincular orgánicamente el OT a la relación entre gobierno nacional y municipalidades. Luego, la DGOT pasó a la SEPLAN en el marco de la constitución de un Consejo del Plan de Nación como organismo colegiado para asegurar la coordinación de las diversas instancias del ejecutivo. No obstante esta secretaría fue disuelta en febrero 2014 (COPECO, 2014) como parte de la reorganización de la administración pública en un lógica de *laissez faire* (El Heraldo, 2014). Dentro de dicho contexto se atribuyó a la Secretaría de la Presidencia ejercer la presidencia del Consejo del Plan de Nación y ejercer las funciones derivadas de la Ley de Ordenamiento Territorial. Además, ha surgido la Dirección Ejecutiva del Plan de Nación (DEPN) que aglutina funciones de planificación del desarrollo así como de planificación espacial a nivel territorial con dos coordinaciones: la de Ordenamiento Territorial y la Regional, además de operar la

infraestructura de datos espaciales del país. Lo anterior también ha obligado a plantear otros esquemas de relacionamiento entre los diversos agentes públicos. En ese contexto, se ha propuesto una Agenda Nacional de Ordenamiento Territorial (2014-2018) orientada hacia la articulación de instituciones relacionadas al OT y la formación de una Comisión Interagencial de Datos Espaciales (CIDES), que posee un carácter técnico científico, ajena a la dimensión más política de la PT.

Un segundo intento formal de establecer una coordinación al interior del sector público ha sido en torno al vínculo entre OT y las políticas de regularización, legalización y registro de la propiedad en el marco del programa PATH II y del trabajo del Instituto de la Propiedad (IP). Como ya se comentó en el caso de Nicaragua aunque existe una innegable relación entre ambos temas, en tanto la propiedad de la tierra es uno de los elementos críticos para la organización del territorio, también es incuestionable que la PT aspira a tener un alcance más integrador que va más allá de la promoción de la dimensión jurídica de la propiedad privada del suelo. Un tercer vínculo formal entre los agentes públicos en materia de planificación territorial en Honduras se da alrededor de las políticas ambientales, especialmente la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático. En estos temas sobresale el trabajo de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) que ha promovido la elaboración de planes municipales de gestión de riesgo complementarios a los PDM-OT y en colaboración con la DGOT.

4.4.3.2 Sector empresarial

Del lado de los agentes empresariales sobresale la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO) fundada en 1968 la cual aglutina a 594 empresas agrupadas entre proveedoras, fabricantes y contratistas en las dos grandes zonas del país: Tegucigalpa – Distrito Central y San Pedro Sula – Costa Norte. También se ha detectado la participación de empresas consultoras individuales tal como ANED Consultores que fue responsable del PDM-OT de Puerto Cortés, entre otros.

4.4.3.3 Los habitantes y sus organizaciones

El recuento de las experiencias de planificación territorial en Honduras demuestra la vitalidad de la participación de agentes sociales y académicos. Ya se ha mencionado la participación de FVIDA en el proceso de planificación de la cuenca del río Goascorán. En esa misma línea conviene destacar el liderazgo del Colegio de Arquitectos de Honduras (CAH) que promovió la formulación del plan “Arriba Capital” que luego fue entregado a la municipalidad y sirvió de base al plan metropolitano vigente. Como se discute en la sección 5.1 también es notable la participación de patronatos y otras organizaciones sociales en experiencias como la de Puerto Cortés y otras municipalidades de Honduras (Navarrete, 2018). A nivel académico destaca el papel de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) que ha creado el Observatorio Universitario de Ordenamiento Territorial (OUOT) en la Facultad de Ciencias Espaciales (FACES), el cual mantiene desde 2013 programas de formación académica a nivel de maestría y

un centro de documentación sobre OT, además de trabajos de consultoría e investigación (FACES, 2015). En tal sentido a pesar de las debilidades y mutaciones en la organización de los agentes públicos, es claro que en Honduras se ha venido consolidando la práctica de la planificación territorial, tanto en términos de OT como de planificación urbana, entre los agentes no estatales. Un mapa inicial de la configuración del campo de la PT en Honduras se muestra en la figura 4.3

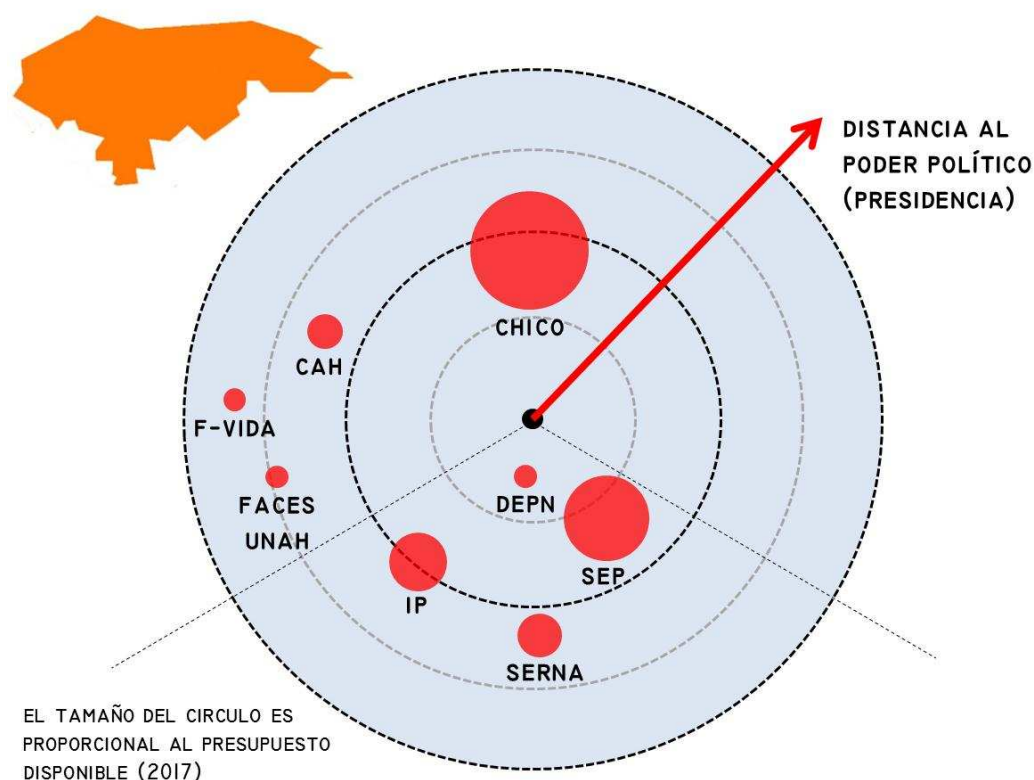


Figura 4.3: Mapa de organizaciones en el campo de la PT en Honduras

Fuente: elaboración propia

4.4.4 Los recursos

Las capacidades para realizar planificación del territorio en Honduras pueden dimensionarse en términos económicos y humanos. En su momento, la SEPLAN, tuvo asignados \$18 millones para darle seguimiento a la propuesta de “Visión País”. Esta secretaría fue disuelta y las funciones de planificación pasaron a la Dirección del Plan de Nación con un presupuesto de \$1.81 millones en 2017, en el marco más amplio de la SEP que disponía a su vez de \$30.5 millones. Hay que recordar que la SEP y la DEPN coordinaban la planificación económica de todo el Estado hondureño. La DGOT apenas incluía en aquel momento cuatro funcionarios permanentes (SEPLAN, 2012). En contraste, ese mismo año, otras instancias como la SERNA tenía un presupuesto de \$11.27 millones; COPECO \$18.25 millones y el IP \$19.08 millones. Todo ello muy por debajo de las instancias dedicadas a las grandes infraestructuras, por ejemplo: la

Empresa Nacional Portuaria (ENP) con \$53.03 millones y la Secretaría de Infraestructura casi \$252 millones (SEFIN, 2018).

Como en el resto de países estudiados interesa también conocer las capacidades profesionales que existen en Honduras de cara a la PT. En la UNAH existe desde 2008 un programa de Maestría en Ordenamiento y Gestión del Territorio impartido por la FACES que ya cuenta con cuatro promociones de maestros (FACES, 2012). Además existe una Maestría en Gestión Social Urbana como parte de la Facultad de Trabajo Social de la misma UNAH. Ello da otro valor agregado al proceso de construcción de capacidades para el OT en Honduras y reconfirma la consolidación del campo de la planificación territorial en el país.

- **Trabajos académicos**

Se han ubicado al menos dos referencias recientes significativas. Primero, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha producido una sistematización y propuesta específica para la integración de la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático para la planificación urbana de Tegucigalpa (PNUD, 2013). En segundo lugar, a nivel de repositorio académico hay que insistir en el papel de la FACES de la UNAH, incluyendo la edición desde 2009 de una revista académica “Ciencias Espaciales” sobre temas territoriales y trabajos de análisis sobre los retos de la planificación territorial en Honduras y Centroamérica (Mondragón, 2017). También son notables los trabajos más historiográficos sobre los procesos urbanos de Tegucigalpa y el sistema urbano hondureño de Navarrete (2017, 2018).

En resumen, el campo en Honduras presenta un importante nivel de consolidación. Por un lado existen normas nacionales (LODT, Visión País) que han establecido principios, enfoques y estrategias generales de intervención en el territorio. Estas normas han definido los organismos rectores del tema y asignado competencias a una instancia técnica, la DGOT, que ha persistido a pesar de los cambios institucionales producto de la inestabilidad política. Existe una práctica dinámica de planificación a nivel local y hay esfuerzos en marcha en el nivel sub nacional. Además hay varios espacios de articulación entre las instancias del gobierno nacional involucradas en la planificación del territorio. Finalmente, sobresale la participación de los agentes no estatales en diversas experiencias de planificación, investigación y formación de capacidades.

4.5 EL SALVADOR

La historia de los procesos de planificación territorial en El Salvador a lo largo de los últimos quince años ha sido intensa y diversa. Resaltan tres dinámicas paralelas, aunque no necesariamente complementarias. Primero, se ha venido consolidando la práctica de planificación del desarrollo en el nivel nacional lo que ha obligado a la reconstrucción de las capacidades dismanteladas con el ajuste estructural de los años noventa. Segundo, se han acumulado múltiples experiencias de planificación del territorio a escala sub nacional y municipal que

involucran la participación de numerosos agentes públicos, privados y sociales. Finalmente, se han intentado diversos arreglos institucionales en el nivel intermedio y en el ejecutivo para la estructuración del campo y sus prácticas.

4.5.1 Los productos de planificación

4.5.1.1 Instrumentos a nivel nacional

Probablemente la novedad más relevante de los procesos de planificación territorial en El Salvador en los últimos quince años consiste en la gradual consolidación del marco general de planificación del desarrollo a nivel nacional y su respectiva institucionalidad a través de un proceso que se explica en la sección 5.5. Estrictamente hablando, los PQD elaborados desde 2009 no son ejercicios de planificación territorial per se. Sin embargo, en el caso del PQD 2014-2019 al menos cinco de sus once objetivos tienen una clara dimensión territorial. Es decir que reconoce de forma explícita que varias de sus líneas de acción tienen una expresión concreta y diferenciada en el territorio con sus implicaciones institucionales, ambientales y económicas (ver tabla 4.8).

Tabla 4.8: objetivos, líneas de acción y proyectos estratégicos del PQD 2014-2019

Prioridades 2014-19	Objetivos relacionados con PT	Programas estratégicos
Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido	1. Dinamizar la economía para generar oportunidades y prosperidad	Desarrollo inclusivo en los territorios: Franja Costero Marina, Zona Norte, Golfo de Fonseca, Trifinio
Impulsar la educación con inclusión y equidad social	2. Asegurar el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuado	Reducción de brechas de calidad de vivienda y hábitat; ampliar cobertura de servicios básicos; impulsar ciudades y asentamientos inclusivos.
	3. Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentable	Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios: impulsar OT con enfoque de sustentabilidad; fortalecer capacidades de municipalidades e institucionales; incorporar restauración de entorno y patrimonio a OT; uso del agua; reducción vulnerabilidad
Fortalecer la seguridad ciudadana	4. Potenciar a El Salvador como país integrado a la región y al mundo.	Integración centroamericana, región de diálogo, paz, desarrollo, democracia; avanzar estrategias regionales, incluye movilidad, logística, transporte
	5. Avanzar hacia un Estado concertador centrado en la ciudadanía	Fortalecimiento del diálogo, construir espacios multi actores; dinamizar el desarrollo local y territorialización del Estado; implementar la LODT

Fuente: elaboración propia en base al PQD 2014-2019

El otro eje de práctica de nivel nacional tiene una dimensión más claramente instrumental y de técnica de planificación, a través de la elaboración del PNODT de 2004 a partir de la iniciativa conjunta del Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (VMVDU) y del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El PNODT tiene gran relevancia para El Salvador y Centroamérica en tanto fue el primer ejercicio de planificación territorial de escala país que abordó temas como la zonificación de los usos del suelo, la identificación de inversiones estratégicas y propuso un esquema de regionalización para articular un nivel intermedio entre lo nacional y lo local. Además, la iniciativa del PNODT contribuyó a desencadenar un proceso de planificación a escala sub nacional e iniciar la discusión sobre la LODT. En los últimos dos años esto ha llevado además al lanzamiento de un proceso interinstitucional para formular la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la instalación del CNODT. Finalmente, también es significativo mencionar otros ejercicios de planificación de escala nacional, tales como el Plan Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos (PNGIRH) que confirman la validez de la práctica de la planificación estratégica a nivel nacional como parte del quehacer público en las últimas dos administraciones.

Los grandes proyectos de infraestructura previstos a nivel nacional en El Salvador son modestos comparados con los del resto de países de la región. En los últimos 15 años se han realizado: el puerto de La Unión Centroamericana en el Golfo de Fonseca, todavía subutilizado; la Carretera Longitudinal del Norte (Fomilenio I) y la ampliación de la Carretera Litoral (Fomilenio II) que corresponde con el tramo salvadoreño del Corredor Pacífico previsto en el proyecto Mesoamérica. Todos ellos estaban previstos en los esquemas generales del PNODT (2004) y se han enmarcado en planes regionales de detalle. No obstante, los mismos no se han podido convertir en detonantes de transformaciones territoriales más profundas.

4.5.1.2 Instrumentos a nivel sub nacional

A nivel sub nacional en El Salvador también se han producido algunos avances relevantes en materia de planificación y ordenamiento del territorio. A lo largo del siglo XXI conviene mencionar tres ejes de trabajo significativos.

- a. A partir de las propuestas del PNODT arrancó un proceso de elaboración de planes de ordenamiento y desarrollo territorial (PODT) en los 14 ámbitos sub regionales identificados en el Plan, las cuales fueron formulados entre 2004-2010 con el apoyo financiero de organismos bilaterales (BID) y cooperación al desarrollo (GIZ, AECID). Estos planes buscaban desarrollar con mayor precisión las grandes orientaciones de usos del suelo y proyectos estratégicos del PNODT y proporcionar además instrumentos concretos para actividades de control territorial y emisión de permisos de construcción. Esta dinámica también ha facilitado el proceso de desconcentración y transferencia de funciones de emisión de permisos de urbanización y construcción del VMVDU a nuevas Oficinas de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST) destinadas a servir de apoyo técnico de los gobiernos locales asociados. A la fecha funcionan cinco de estas oficinas: OPLAGEST Los Nonualcos, Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA),

Oficina de Planificación Municipal (OPAMUR) en el sur de la Libertad y OPLAGEST Trifinio – Cayaguanca, aparte del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de municipios individuales que ejercen esta competencia como Santa Ana, San Miguel y el Área Metropolitana de Sonsonate (AMSO).

- b. A escala del AMSS, la dupla Consejo de Alcaldes (COAMSS) y Oficina de Planificación (OPAMSS) constituida a partir de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (LDOT-AMSS) sigue manteniendo su carácter singular en el contexto salvadoreño y centroamericano. En este período ha tenido experiencias relevantes en dos sentidos. Primero, por la elaboración de ejercicios puntuales de planificación urbana en zonas críticas para la expansión de la ciudad (Apopa, Nejapa) en el período 2005-2007. Segundo, por la práctica novedosa de formulación del PDT-AMSS y su respectivo Esquema Director (ED-AMSS) con apoyo de la UE (2013-2016). Ello plantea tres puntos interesantes de comentar: primero, la novedad de elaborar el instrumento directamente desde la institución sin participación directa de consultores externos; segundo, la actualización de la normativa urbanística respectiva materializada en el ED y su reglamento y finalmente, la tensión respecto al plan de la Sub Región Metropolitana (PDT-SRMSS) elaborado por el VMVDU en 2011 en la línea de lo previsto por el PNODT (VMVDU, 2011). Un análisis más profundo de esta experiencia se discute en la sección 5.3.
- c. A escala de una región específica, lo que Girardon (2010, p.7) llama la “Región Proyecto” destacan dos experiencias llevadas a cabo por SETEPLAN: la “Estrategia de Desarrollo Integral Sostenible para la Franja Costero Marina” (EDIS-FCM, 2012) y el reciente “Plan Maestro de la Región Oriental” (PMRO) de 2016. Aunque no se trata de ejercicios de planificación exclusivamente territorial recogen temas territoriales fundamentales. Entre los cuales destacan: la identificación de proyectos de conectividad; la intención de estructurar un sistema de ciudades que organice el patrón de poblamiento y servicios; la necesidad de detallar los instrumentos de planificación de usos del suelo a nivel local (La Unión, Bahía de Jiquilisco) y finalmente, una serie de iniciativas productivas, desde agro industriales hasta turísticas, para aprovechar los potenciales del territorio.

4.5.1.3 Instrumentos de nivel local

Además de los esfuerzos antes mencionados, las dinámicas de PT en El Salvador han proseguido en el nivel local. Es posible distinguir tres procesos complementarios que ilustran la diversidad y complejidad de estas iniciativas, así como las dificultades inherentes al trabajo en la más pequeña escala.

- a. Planificación local impulsada desde el nivel nacional. En una línea parecida a la de otros países de la región como Guatemala y Honduras, El Salvador llevó a cabo entre 2012 y 2014 un proceso amplio de planificación municipal promovida desde el gobierno nacional. Se trata de los 92 Planes Estratégicos Participativos (PEP) impulsados por la Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (SSDT&D) a través de la aplicación de las “Pautas Metodológicas para la planificación estratégicas participativa

del municipio con énfasis en el desarrollo económico de su territorio” (SSDT&D, 2011). Las Pautas buscan la homologación de los procesos de planificación territorial en los municipios, orientando el quehacer de equipos técnicos formuladores y organizando estructuras participativas que aspiran a tener un carácter permanente. No obstante, los PEP aún no han cristalizado una adecuada articulación con las dinámicas de OT. Preliminarmente se pueden señalar tres asuntos críticos respecto a esta experiencia: a/ el diverso grado de involucramiento de los gobiernos locales en los procesos; b/ la articulación de estos instrumentos locales con otros de mayor escala; c/ la real construcción de capacidades de planificación en los territorios (Cummings, Ferrufino, & Bran, 2014). Finalmente, en la misma línea que también existe en otros países de la región, se ha preparado desde el VMVDU una guía metodológica para fines de ordenamiento territorial a escala municipal.

- b. Iniciativas locales diversas. Aparte de las iniciativas promovidas desde el gobierno nacional, algunas municipalidades salvadoreñas han emprendido procesos de planificación de sus territorios que vale la pena mencionar. Destacan casos como: Santa Tecla en el AMSS, que actualizó su PEP (2012-2022) dándole continuidad a un proceso iniciado en 2002; la Asociación Los Nonualcos que completó su PDT con una Estrategia de Desarrollo Económico (EDELN); la Asociación de Municipios del Sur de La Libertad (AMUSDELI) que homologó ordenanzas de usos del suelo.
- c. El caso especial del AMSS. Vale la pena subrayar experiencias puntuales de planificación urbana en algunas municipalidades metropolitanas, como: 1/ el POT del municipio de San Salvador a cargo de la misma municipalidad; 2/ cinco planes parciales de escala sub municipal para organizar los procesos de transformación de los usos del suelo en sectores de la ciudad; 3/ planes municipales de desarrollo territorial como San Marcos (2018).

A pesar de este dinamismo queda por resolver en todos los casos la articulación multi nivel y la relación entre las competencias del ámbito nacional y local. Sin embargo, hay que destacar la diversidad de las iniciativas y sobre todo el carácter endógeno que han venido adquiriendo.

4.5.2 Las normas

El campo de la planificación territorial en El Salvador está regido por una diversidad de marcos normativos, dentro de los que destacan tres piezas clave. Primero, la LODT (2011) aprobada tras al menos siete años de discusión a partir de la propuesta original del PNODT. Dicha ley comprende seis grandes elementos: 1/ los principios conceptuales del OT; 2/ los ámbitos de planificación con la preminencia del nivel municipal y la apuesta por la organización departamental; 3/ los instrumentos de planificación, su estructura y proceso de tramitación; 4/ organización institucional; 5/ elementos básicos para la zonificación del suelo y 6/ marco sancionatorio. En tal sentido una de las novedades más importantes de la LODT fue la propuesta de establecimiento del CNODT como órgano rector multi actores, el cual quedó integrado oficialmente en 2016.

Otra pieza fundamental en este andamiaje normativo es la LDOT-AMSS la cual aplica específicamente en los catorce municipios metropolitanos y ampara legalmente las figuras de: COAMSS, OPAMSS y del Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET). Esta ley además establece las características técnicas del Esquema Director del AMSS, de la clasificación de los usos del suelo y del proceso de otorgamiento de permisos de construcción en el área metropolitana. Más allá de las críticas e insuficiencias señaladas en esta ley, es notable su estabilidad y permanencia, lo que ha redundado de igual forma en la consolidación de la institucionalidad de planificación metropolitana.

Finalmente, el tercer gran ámbito normativo es un conjunto de leyes más dispersas y en general más antiguas y centralistas. Sobresale la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC) y su reglamento (1951) que define los parámetros básicos de los procesos de urbanización en el país y otorga su control al VMVDU. En esa misma línea es relevante la Ley Especial de Lotificaciones (LL, 2012) que intenta regular los procesos informales de subdivisión de inmuebles. En segundo lugar, destacan las leyes específicas de empresas autónomas del Estado como la Comisión Hidroeléctrica del río Lempa (CEL), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), las cuales controlan áreas clave para la planificación territorial como la producción energética, la gestión del agua y la planificación de puertos y aeropuertos respectivamente. Por último, la Ley del Medio Ambiente (1998) que responsabiliza al MARN de la gestión ambiental y el otorgamiento de permisos para cambios de uso del suelo y evaluación del impacto ambiental.

4.5.3 Los agentes y sus relaciones

En las secciones precedentes se han mencionado algunos de los agentes públicos más relevantes para la planificación del territorio en El Salvador. En este apartado interesa puntualizar sus posiciones jerárquicas, los acuerdos formales de relacionamiento y finalmente vislumbrar agentes no públicos, empresariales y sociales, igualmente involucrados en la planificación.

4.5.3.1 El Estado

Primero, conviene insistir en el papel prominente que ha asumido la SETEPLAN como instancia rectora de la planificación del desarrollo en el país, incluyendo planificación territorial y territorialización del Estado. Debido a la vinculación directa de esta instancia con la Presidencia de la República cuenta con el respaldo político para acometer sus funciones de rectoría. De hecho en los últimos años ha liderado el proceso de conformación del CNODT y elaboración de la política de OT. En el marco de la implementación del PQD 2014-2019 sobresale la creación en su interior de una Dirección de Planificación Territorial y de otra de Territorialización del Estado tal como se relata en la sección 5.5⁶. En segundo lugar, existe una constelación de instituciones públicas que han estado históricamente vinculadas a procesos de planificación territorial y urbana que mantienen funciones relevantes en áreas ambientales, de hábitat,

⁶ No obstante, SETEPLAN fue disuelta por la nueva administración 2019-2024

infraestructura y fomento productivo, tales como: MARN, MIGOBBDT, Ministerio de Obras Públicas (MOP), VMVDU y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Este grupo de instancias públicas han sido integradas en el diseño del CNODT como máxima instancia rectora, de carácter colegiado, del ordenamiento y desarrollo territorial en el país. Lo que ha obligado a una redefinición de sus funciones más tradicionales para integrarse en procesos más sistémicos y menos sectoriales.

Adicionalmente, durante la gestión 2014 - 2019 se ha consolidado el protagonismo del Ministerio de Gobernación, transformado en “Gobernación y Desarrollo Territorial” (MIGOBBDT), con aspiraciones declaradas de promover la “territorialización” de políticas públicas por medio del fortalecimiento de las gobernaciones departamentales y facilitar el acercamiento de las políticas públicas a los municipios con un diseño que recuerda al que tuvo la Secretaría de Gobernación en Honduras hasta 2010. Dentro de dicho ministerio se ha creado una Dirección Nacional de Desarrollo Territorial que gestiona la relación del MIGOBBDT con las gobernaciones y otras entidades nacionales vinculadas al OT. En tal sentido la experiencia salvadoreña a nivel de gobierno nacional no apunta tanto a la creación de nuevas instancias, como a la gradual clarificación de funciones y el establecimiento de espacios de coordinación entre instancias ya existentes. Ello parece reflejar una combinación simultánea de los diseños institucionales de países como Guatemala, Honduras y Costa Rica.

Los canales de relación son más difusos con respecto a los otros niveles de gobierno y a los agentes no estatales. Aunque el PNODT puso sobre la mesa la necesidad de montar estructuras intermedias de planificación su organización ha sido uno de los temas más polémicos e inciertos dentro de los procesos de planificación territorial en El Salvador. Originalmente, el PNODT vislumbró catorce subregiones independientes de la división político administrativa de los departamentos. La LODT finalmente se decantó por vincular el nivel intermedio de planificación a los departamentos y estableció la figura de los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CDODT). El actual proceso de organización del CNODT plantea la integración de estos CDODT a la estructura formal del Consejo Nacional y apunta hacia un reforzamiento del rol de las gobernaciones político departamentales vinculadas al MIGOBBDT como instancias de intermediación entre el ejecutivo y las municipalidades. Simultáneamente está en marcha un proceso de reconocimiento y fortalecimiento de la asociatividad municipal bajo la forma de mancomunidades.

Por último, conviene puntualizar el caso específico del AMSS, donde se logró en 2015 la instalación del CODEMET, previsto en la LDOT-AMSS como instancia de articulación entre el gobierno nacional y las municipalidades metropolitanas. Lo anterior no está exento de conflictos y tensiones como ha sucedido entre MARN, OPAMSS y municipalidades, en el caso de los permisos ambientales en las áreas de expansión del AMSS. En todo caso la experiencia se vislumbra a futuro como un piloto para la organización de otros espacios de encuentro entre lo nacional y lo local.

El relacionamiento formal de estas estructuras con los agentes no estatales está bastante menos desarrollado. Aunque los procesos de formulación de los PODT regionales se han propuesto desarrollar metodologías participativas las mismas no han redundado en la creación de espacios permanentes de interacción. En tal sentido las experiencias más avanzadas de apertura de los procesos de planificación a otros agentes se han dado en el marco de los PEP que institucionalizaron grupos gestores e instancias de participación permanente (IPP). Por otra parte, el diseño colegiado de CNODT, CDODT y CODEMET hasta ahora no ha incorporado la participación formal de grupos empresariales, academia o ciudadanía organizada.

4.5.3.2 Sector empresarial

Lo anterior no significa que los actores sociales y empresariales en El Salvador carezcan de relevancia en el campo de la planificación territorial. Del lado empresarial conviene resaltar la importancia de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) que aglutina empresas constructoras, viviendistas y promotores inmobiliarios y que ha impulsado exitosamente iniciativas para la agilización y simplificación de trámites. De hecho algunos de estos promotores salvadoreños, tales como Grupo Roble, AGRISAL, Urbánica, o Inversiones Bolívar, han logrado posicionarse exitosamente en toda la región centroamericana lo que confirma su peso económico y proyección. La Cámara suele representar además la visión más amplia de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y en general de todo el sector privado empresarial del país.

4.5.3.3 Los habitantes y sus organizaciones

Entre los actores sociales destacan tres tipos. Por un lado, un rico tejido fundaciones y asociaciones ciudadanas constituidas bajo el formato de organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas a los temas de desarrollo territorial, vivienda y hábitat y medio ambiente, tales como: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación “Dr. Guillermo Manuel Ungo” (FUNDAUngo), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL); Hábitat para la Humanidad (HPH), Techo El Salvador y la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES).

Menos relevante es el papel que juegan los colegios profesionales representados esencialmente por organizaciones como la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA) o el Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES). Finalmente, también pueden identificarse instancias académicas como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) que a través de sus programas de formación, asesorías y actividades de incidencia también ha tenido un peso en el campo de la planificación territorial en el país aunque sin llegar al nivel de la UCR o UNAH. Un mapa preliminar del campo de la PT en El Salvador se muestra en la figura 4.4.

Finalmente, como se ha visto a lo largo de esta sección resalta el peso que en El Salvador ha tenido la intervención de agentes vinculados a la cooperación internacional e instituciones multilaterales tales como: BID, GIZ, AECID, la cooperación japonesa (JICA) y empresas internacionales de consultoría a cargo de muchos de los procesos de planificación y proyectos ya identificados.

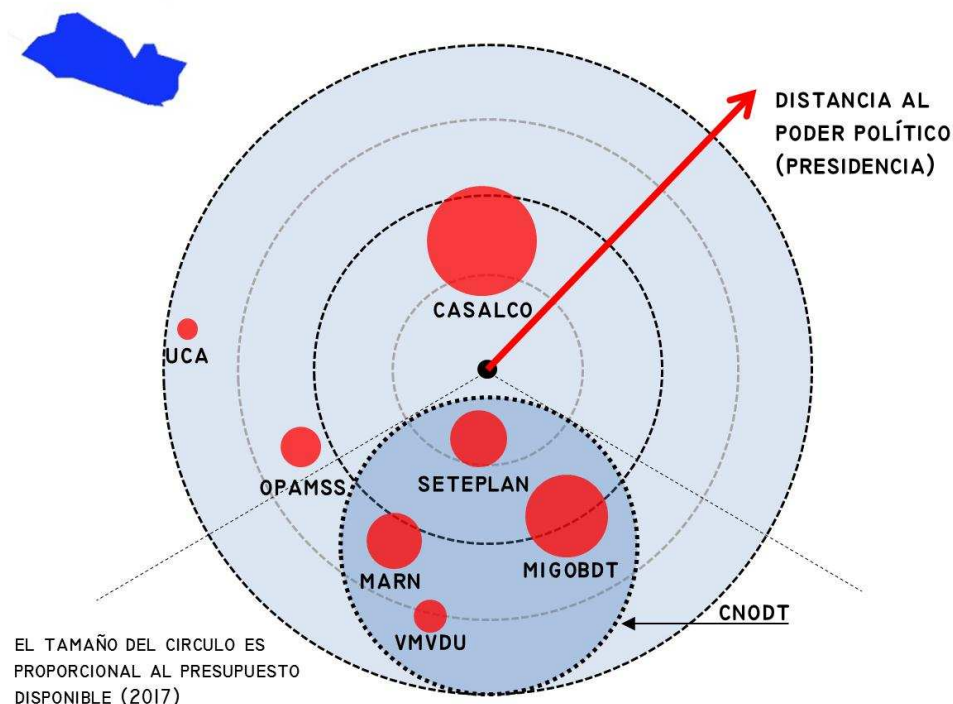


Figura 4.4: Mapa de organizaciones en el campo de la PT en El Salvador

Fuente: elaboración propia

4.5.4 Los recursos

La disponibilidad de recursos económicos en el campo de la PT en El Salvador puede revisarse desde varios ángulos. A nivel del gobierno nacional hasta 2017 era crítico el presupuesto del VMVDU, particularmente de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DODT) que tradicionalmente ha sido la encargada de la función de OT. En 2017 este ascendía a \$637 mil, de los cuales el 95% se dedicaba al pago de salarios. El mismo VMVDU tenía un presupuesto ese año de dos millones de dólares, sin incluir inversión. Por su parte la SETEPLAN contaba en 2012 con \$3.8 millones para desempeñarse como entidad planificadora y coordinadora del aparato estatal, monto que alcanzó hasta \$6.8 millones en 2016. En comparación el MARN disponía ese mismo año en total de \$11.99 millones (MH, 2017). Lo anterior muestra con claridad las limitaciones del aparato de planificación salvadoreño mucho más en el contexto de las responsabilidades y aspiraciones contenidas en el marco normativo.

En cuanto a las capacidades profesionales es notable que en El Salvador todavía no existen programas de especialidad relacionados a la planificación territorial. Probablemente los

programas más vinculados sean, en la Universidad de El Salvador (UES) las maestrías en: Gestión Ambiental; Manejo Sustentable de Recursos Naturales; Gestión de Recursos Hidrológicos; y en la UCA, la Maestría en Desarrollo Territorial. Por otra parte es notable la ausencia de programas más científicos en temas como geología y geografía cuya ausencia impone grandes limitaciones para la dimensión técnica de la práctica de la planificación en el país.

- **Trabajos académicos**

En El Salvador existen trabajos diversos relacionados al ordenamiento territorial y las experiencias de planificación a nivel local y regional. Conviene mencionar los artículos de Cummings y Ferrufino (2016) en relación a capacidades de planificación. Específicamente sobre el tema suelo sobresale el trabajo realizado para el Perfil del Sector Vivienda por Harth et al. (2014) y otro más específico sobre el suelo accesible producido por el sector privado (Ferrufino C, 2014). Marín (2012) hizo también un estudio de caso sobre la Residencial Altavista, el proyecto habitacional más grande de América Central incluyendo un análisis de sus implicaciones urbanísticas, ambientales y sociales. También se ha explorado la institucionalidad relacionada con la planificación urbana en el AMSS en un trabajo de Miranda & Santos (2015). En un período anterior se hizo un análisis crítico sobre la planificación del territorio a escala nacional, motivado por la experiencia de elaboración del PNODT por Ferrufino, Gutiérrez, & Zeledón (2005). Lungo ya había planteado el papel crítico que debía jugar el estudio de la tierra urbana en el país en un libro del mismo nombre (Lungo, 2000), así como su relevancia para el diseño y gestión de proyectos urbanos estratégicos (Lungo, 2005). Por otra parte existe una bibliografía amplia, más de carácter histórico, sobre el papel de la tierra en los procesos históricos del país que arranca con el clásico estudio de Browning (1992), pero que incluye referencias en los trabajos de Lindo-Fuentes (2002) y Lauria-Santiago (2003) y más recientemente en un trabajo comparativo sobre la regulación de los derechos de propiedad en Brasil y El Salvador y las posibilidades de construir marcos alternativos y pluralistas (Irazabal, 2009).

En síntesis en El Salvador se han producido importantes avances en términos de la consolidación del campo de la PT: existe un marco normativo específico, se ha definido la rectoría a nivel nacional incorporando además espacios formales de interacción entre organizaciones públicas directamente relacionadas al uso, aprovechamiento y conservación del territorio y se ha mantenido un proceso continuo de elaboración de instrumentos de planificación a nivel de políticas, planes y proyectos. Esta vitalidad sobresale en el espacio metropolitano que dispone de una institucionalidad propia y de una trayectoria consolidada. No obstante queda por instituir el relacionamiento entre agentes públicos, empresariales y ciudadanía y vislumbrar una práctica que incida explícitamente sobre la gestión del suelo.

4.6 GUATEMALA

La estructuración del campo de la planificación territorial en Guatemala ha sido relativamente tardía en relación a otros países centroamericanos. El país aún carece de una ley o políticas nacionales en materia territorial y persisten las ambigüedades en términos de rectoría institucional a nivel nacional. No obstante, ha habido avances significativos en materia de planificación del desarrollo y coordinación de la inversión pública desde SEGEPLAN, así como nuevas prácticas de planificación en las municipalidades. Además, existen prácticas singulares en el contexto centroamericano como la implementación gradual de los instrumentos de tributación del suelo o la formulación e implementación del POT de la capital.

4.6.1 Productos de planificación

4.6.1.1 Instrumentos a nivel nacional

La novedad más relevante de los procesos de planificación territorial a escala nacional en Guatemala durante el presente siglo ha sido la elaboración y aprobación del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”, más conocido como K’Atun (SEGEPLAN, 2014) el cual según su presentación “configura un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo durante los próximos 20 años”. Se trata de un documento ambicioso y extenso que aborda diversidad de temáticas relacionadas con la visión de país, las políticas de desarrollo, la articulación de lo urbano y rural, el bienestar humano y el desarrollo económico. En el orden conceptual se plantea una visión de país de largo plazo orientada alrededor de temas como equidad, calidad de vida, diversidad, urbanización, desarrollo rural y regional, todo en una “lógica de desarrollo sostenible, buscando equilibrio entre crecimiento económico, reducción de brechas y desigualdades y el desarrollo rural y urbano sostenible” (K’Atun, p.16). El K’Atun re conceptualiza el Sistema Nacional de Planificación (SNP) combinando las lógicas sectoriales y de escala, concediendo renovada importancia a esta función pública en un marco de participación ciudadana a través de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural (CONADUR).

En los aspectos territoriales K’Atun plantea la articulación de los ámbitos urbano y rural y anuncia la futura preminencia de lo urbano. En esa lógica concede especial importancia a la constitución de una “Red de centros poblados” que gradualmente equilibre el predominio del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG). Esto incluye una apuesta por las “Ciudades Intermedias” y “Ciudades Intermedias emergentes” particularmente en el nor occidente del país. El K’Atun además retoma la articulación del país a través de una serie de corredores: turístico, transversal norte, Panamericana, litoral e interoceánico, con una mirada especial a la interconexión entre los puertos del Caribe y los de Pacífico. Finalmente, el plan mandata la formulación y aprobación de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyo liderazgo debería ser asumido por SEGEPLAN, incluyendo: la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PlanOT) y la asesoría a CONADUR en materia de planificación territorial. En la tabla 4.9 se muestra una síntesis de las políticas clave del K’Atun.

Siempre a nivel nacional hay que señalar el proceso inconcluso de discusión de la Ley Marco de Ordenamiento Territorial (LMOT) en el Congreso de la República, en la que SEGEPLAN también ha jugado un papel significativo. Por último, conviene destacar la práctica más amplia de SEGEPLAN por medio del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) formulado en 2007 como una manera de asociar instrumentos de planificación a la lógica multinivel de los CONADUR, así como el montaje de un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que permite dar seguimiento a la ejecución presupuestaria a nivel territorial. En esa línea Kurth, Coronado, & Marroquín (2014) han señalado cinco grandes temas para avanzar en materia de OT: una clasificación de suelos homogénea en el país; criterios generales para la localización de infraestructura; criterios para la generación de proyectos asociativos intermunicipales; orientaciones para macro proyectos urbano y la formulación de escenarios de desarrollo.

Tabla 4.9: políticas de desarrollo del K’Atun 2032

	Políticas de desarrollo	Grandes contenidos
I	Guatemala urbana y rural	Constitución de los Sistemas Rurales; Sistema Urbano Nacional; Red de Centros Poblados; Sistema guatemalteco de ciudades intermedias; Política de Desarrollo Urbano; Interrelación urbano – rural
II	Bienestar para la gente	Salud; Educación; Ciencia y Tecnología; Cultura; Protección Social
III	Riqueza para todas y todos	Desarrollo Económico; Mercado Laboral; Desigualdad; Política Fiscal; Gasto Público; Política monetaria; Sistema Financiero; Infraestructura
IV	Recursos naturales hoy y para el futuro	Cambio Climático; Bosques y biodiversidad; Agua; Suelo; Agricultura; Desechos; Sistemas marino costeros; Energía; Recursos no renovables
V	Estado como garante de los derechos	Gobernabilidad; Seguridad; Participación; Gobiernos locales; Política exterior; Gestión pública; Capacidad institucional; Poder judicial y legislativo

Fuente: elaboración propia en base a K’Atun (2032)

En materia de proyectos estratégicos de nivel nacional se han identificado varias iniciativas. En el sistema vial destaca la realización de algunas de las principales apuestas del esquema del Proyecto Mesoamérica, incluyendo: la Carretera Transversal del Norte (CTN) dentro de la respectiva franja; el Corredor Turístico del Caribe que atraviesa el Petén y el más ambicioso, el Corredor Interoceánico en el eje del río Motagua para facilitar la conexión entre Puerto Barrios – Santo Tomás de Castilla en el Caribe y Puerto Quetzal en el Pacífico pasando por el AMCG. Dicho corredor incluye además de la respectiva autopista, una vía férrea y un oleoducto. Aunque dicho eje ha sido considerado dentro del K’Atun su nivel de avance todavía es limitado y carece de la debida planificación en el espacio metropolitano, que no cuenta todavía con un esquema urbanístico integrado.

4.6.1.2 Instrumentos a nivel sub nacional

El nivel de planificación sub nacional se han producido esfuerzos relevantes en varios sentidos. Primero, desde 2009 SEGEPLAN inició la elaboración de ejercicios de planificación en cuatro de las seis “Regiones de Planificación” del país: Petén, Franja Transversal del Norte, Litoral Pacífico y Oriente. Después de siete años siguen pendientes las dos regiones donde habita la mayoría de la población: la Región Central o Metropolitana y el Altiplano. Por otra parte, sigue incierta la forma de articular esta regionalización “no oficial” con la planificación departamental, municipal y local mandatada por la Ley de Consejos de Desarrollo y el mismo K’Atun. Sin embargo, estas experiencias han consolidado una práctica y con ella la funcionalidad de SEGEPLAN en términos de articulación de la planificación del desarrollo y del territorio desde lo nacional hasta lo local.

4.6.1.3 Instrumentos a nivel local

A nivel de planificación local se pueden comentar dos procesos relevantes en marcha a lo largo del siglo XXI. Primero, SEGEPLAN ha mantenido el esfuerzo por orientar, proporcionar herramientas generales y acompañar la formulación de planes municipales de desarrollo con su respectivo componente territorial por medio de la aplicación de la “Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal” (SEGEPLAN, 2011). La Guía conceptualiza efectivamente la relación entre cuatro tipos de planificación: 1/ municipal; 2/ del desarrollo; 3/ territorial y 4/ sustentabilidad y propone una serie de metodologías para garantizar la elaboración de planes útiles para la realidad local. Según SEGEPLAN (2016) casi 200 municipios de un total de 333 en todo el país han puesto en práctica la guía y han realizado sus planes municipales, lo que da cuenta de la dinámica de planeamiento en este nivel. Es notable el caso particular del municipio de Livingston en la costa Caribe, que ha impulsado ejercicios de planificación territorial con enfoque de género (de León, 2013). Sin embargo, llama la atención que este proceso de planificación se haya concentrado en los municipios más pequeños y menos urbanizados y que no es hasta muy recientemente que inició la elaboración de planes en las ciudades intermedias y en el AMCG como Xela, Mixco y Villanueva.

El segundo proceso, está referido al dinamismo particular de la planificación en el espacio metropolitano que es la mayor aglomeración urbana de América Central. Por un lado, la ciudad de Guatemala cuenta con un POT aprobado en 2009, elaborado por la misma municipalidad, el cual está siendo efectivamente implementado tanto en su aspecto normativo como proyectual. Son notables logros como: la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de transporte público, el Transmetro; el proceso de recuperación y revitalización del Centro Histórico y el gradual fortalecimiento de las capacidades técnicas expresadas en instancias municipales autónomas de planificación, diseño urbano y proyectación. Sin embargo, también es notable la persistente dificultad de coordinación entre las municipalidades metropolitanas, incluyendo la ausencia de espacios institucionalizados de intercambio, así como de instrumentos de planificación metropolitana. Esto se comenta con detalle en la sección 5.2.

4.6.2 Las normas

Ya se ha mencionado que Guatemala carece de una legislación específica para regular el campo de la planificación territorial. No obstante, sí existen cuerpos legales más de carácter sectorial que tienen una incidencia directa sobre las prácticas de planificación en el país. Estas pueden agruparse en cuatro grandes ámbitos. Primero, las leyes que regulan la relación entre los niveles de gobierno dentro de las que destacan: la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002) que originó el CONADUR; la ley de descentralización (2002) y el Código Municipal (2002). Segundo, son relevantes las leyes de índole urbanística como la Ley de Urbanismo (1956) que ampara el trabajo del CIV. En este ámbito probablemente la mayor novedad proviene de la Ley de Vivienda (D9-2012) que incluye en su capítulo I la “Planificación habitacional y ordenamiento territorial en materia de vivienda” en el cual se aborda explícitamente el tema suelo y que está al origen de algunas tensiones entre SEGEPLAN y CIV. Un tercer grupo de leyes tiene que ver con aspectos más ambientales incluyendo la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (1995), la ley Forestal y la de Áreas Protegidas. Finalmente, tienen relevancia especial en ciertas zonas específicas del país, las leyes vinculadas con el Patrimonio Cultural. En todo caso ante la ausencia de piezas legislativas más específicas para el tema de planificación territorial este universo complejo de regulaciones amparan la actuación, no siempre coordinada, de los agentes públicos y el relacionamiento, siempre complejo, con los actores no estatales, como se discute en la siguiente sección.

4.6.3 Los agentes y sus relaciones

4.6.3.1 Sector estatal

Formalmente la posición de mayor jerarquía hasta ahora ha sido ocupada por la SEGEPLAN como brazo técnico estratégico de la Presidencia de la República en materia de planificación del desarrollo, coordinación de la inversión pública y visión territorial. En principio ello le concede a esta organización la mayor legitimidad y respaldo político para regir el campo. En su interior, la Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) tiene un rol clave. Esto le ha permitido elaborar algunos de los instrumentos antes comentados. No obstante, en los últimos años después de la elaboración del K’Atun 2032 ha recuperado protagonismo el CONADUR que más que una organización pública es un espacio de integración de diversas organizaciones estatales, de la sociedad civil y del mundo empresarial, tales como: la Presidencia de la República, SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas, un representante de municipalidades, pueblos indígenas, organizaciones cooperativas y de mujeres, academia y sector privado en la lógica prevista por la Ley de Consejos de Desarrollo. En ese contexto SEGEPLAN juega el rol de secretaría y asesoría técnica.

El modelo de CONADUR refleja una aspiración de máxima participación sectorial en la toma de decisiones estratégicas relativas al desarrollo del país, aunque su aplicación queda en manos de las instancias públicas. Hay que recordar además que según la referida ley de Consejos de Desarrollo este mismo espacio multi actores debería replicarse a escala regional, departamental y

municipal independientemente de las estructuras político administrativas existentes lo que conlleva una gran complejidad con diversos grados de avance y consolidación.

Otras instancias gubernamentales también son relevantes. Conviene mencionar el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) responsable de la movilización de buena parte de la inversión pública en infraestructura y de la implementación de la Ley de Vivienda. También es relevante el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) como garante de la conservación y gestión de los recursos naturales del país y de la aplicación de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y finalmente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) encargado del desarrollo rural del país. Uno de los mandatos del CONADUR de cara a la formulación de una política y plan nacional de ordenamiento territorial fue la creación de una “Mesa Interinstitucional” para la articulación de 11 entidades públicas asociadas con el OT y la organización de “Foros Nacionales de Desarrollo Urbano y Territorial” como espacios de intercambio público. En estos ámbitos participan organizaciones como el CIV, MARN y MAGA por sus competencias directas sobre políticas sectoriales vinculadas a la planificación del territorio. Finalmente, debe insistirse en el dinamismo de las municipalidades individuales. Es notable el caso de la municipalidad de Guatemala que por su peso político, demográfico y económico y su práctica de planificación urbana ha adquirido notoriedad a escala centroamericana.

4.6.3.2 Sector empresarial

Entre los agentes no estatales que tienen un rol relevante para la planificación territorial en Guatemala hay que mencionar al menos tres grupos. Del lado empresarial sobresale la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) que aglutina a las principales empresas privadas constructoras, fabricantes, proveedoras, consultoras y financieras del país. Son particularmente críticos algunos promotores inmobiliarios que al igual que en el caso de El Salvador tienen una proyección centroamericana, tales como Calidad Inmobiliaria S.A. o Desarrolladora Cayalá. Es singular también el papel que juega la empresa Cementos Progreso que lleva a cabo un programa de planificación de infraestructura a escala municipal. La Cámara también tiene un brazo de Responsabilidad Social Empresarial a través del capítulo de Guatemala de ACENVI encaminado a promover el desarrollo sostenible y la transparencia.

4.6.3.3 Los habitantes y sus organizaciones

Otro sector clave para la planificación territorial en Guatemala está conformado por el mundo académico, particularmente la Universidad de San Carlos (USAC) y algunas universidades privadas vinculadas con temas de desarrollo urbano y medio ambiente. La USAC cuenta desde 1975 con el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) el cual desarrolla múltiples proyectos de investigación y publicaciones asociadas a temas urbanísticos y territoriales (CEUR, 2012). Por su parte la Universidad Rafael Landívar (URL) ha promovido programas de postgrado en gestión urbana y desarrollo territorial y dio seguimiento al proceso del POT de Guatemala, mientras que la Universidad Francisco Marroquín (UFM) maneja un programa bastante exitoso

en *real estate* y proyectos inmobiliarios. Además, estas universidades tienen por ley dos espacios en el mismo CONADUR.

Finalmente, parece conveniente destacar la existencia en Guatemala de una gremial específica de profesionales vinculados a la planificación territorial denominada “Creamos Guate” que aglutina personas con formación académica especializada y práctica ya sea en planificación urbana, infraestructura, leyes y ciencias sociales relacionadas con la ciudad y el territorio. Esta asociación organiza espacios de debate y encuentro sobre problemáticas territoriales de actualidad, lo que constituye una experiencia singular a escala centroamericana. Todo lo anterior da cuenta de un rico de tejido de agentes estatales, empresariales y de la sociedad civil cuyas posiciones y relaciones configuran el campo. La figura 4.5 presenta esquemáticamente la ubicación de estas organizaciones. En la siguiente sección se analizarán los recursos económicos y humanos que tienen a su disposición.

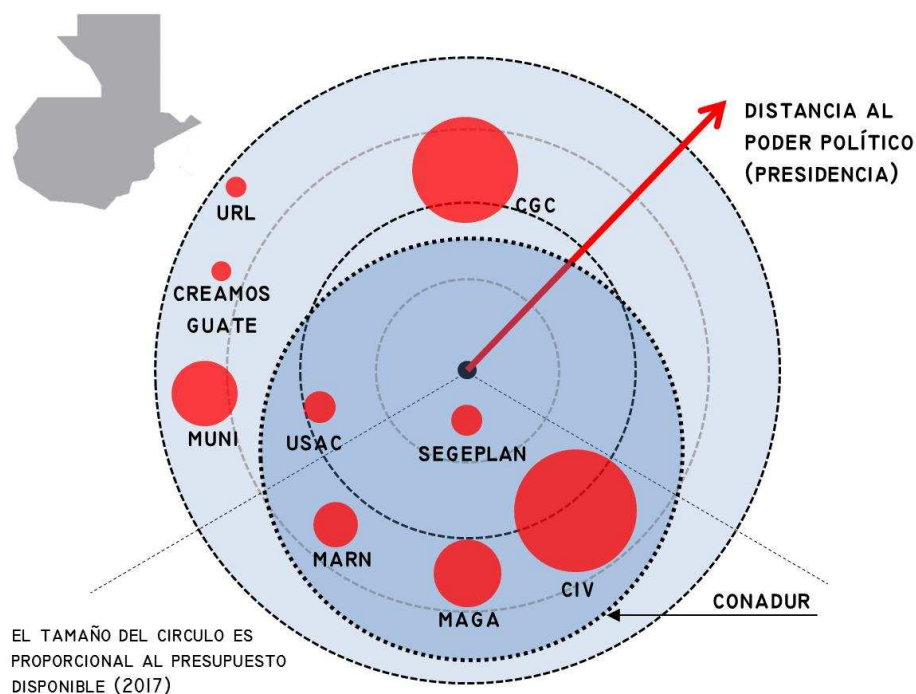


Figura 4.5: mapa de organizaciones en el campo de la PT en Guatemala

Fuente: elaboración propia

4.6.4 Los recursos

En 2017 SEGEPLAN tenía asignados \$10.6 millones para sus funciones de rectoría del sistema nacional de planificación incluyendo la operación del CONADUR. De esa cantidad, \$3.7 millones estaban orientados a Planificación y Ordenamiento Territorial. A manera de contraste el CIV contaba con un presupuesto de \$565 millones, de los cuales \$22.04 millones correspondían al sector vivienda para subsidios, legalización y obras de urbanización. Mientras que Medio Ambiente disponía de \$23.7 millones, MAGA \$149.7 millones y la municipalidad de Guatemala \$200 millones (MINFIN, 2017).

Del lado de las capacidades profesionales asociadas al OT destacan varios programas de postgrado en la Universidad de San Carlos (USAC, 2011): Economía ambiental y de los recursos; Administración de tierras para el desarrollo sostenible; Diseño, planificación y manejo ambiental; Gestión para la reducción del riesgo; Desarrollo urbano y territorio; Planificación y diseño del paisaje y un doctorado en Cambio climático y sostenibilidad. Ello además de los programas de las universidades privadas antes mencionadas. Esto significa un importante potencial en términos de la formación de especialistas y producción de nuevo conocimiento para el país.

- **Trabajos académicos**

En Guatemala existe una amplia bibliografía sobre temas asociados a la planificación del territorio. Por ejemplo, la experiencia de la SEGEPLAN en torno al ordenamiento territorial ha sido sistematizada por Kurth, Coronado, & Marroquín (2014). Mientras que de León (2013) ha profundizado sobre la experiencia puntual de elaboración del plan del municipio de Livingston por su manejo del enfoque de género, tanto desde una perspectiva conceptual como metodológica. En términos de suelo, hay numerosos trabajos sobre la estructura agraria de Guatemala, más desde una mirada agrícola e incluso antropológica. Sin embargo, conviene mencionar el esfuerzo específico de Souza & Silva (2011) por vincular los temas de reforma agraria y planificación regional a través de un estudio comparado del nordeste brasileño y Guatemala. El tema de los espacios fronterizos también ha sido tocado por autores como Morales (2005). Finalmente, como ya se ha mencionado es relevante el acervo de estudios del CEUR de la USAC que incluye múltiples informes y trabajos empíricos sobre el sistema de ciudades y los procesos de urbanización en Guatemala (CEUR, 2015).

En resumen, a pesar de la ausencia de una normativa que regule formalmente la operación del campo de la planificación territorial en Guatemala existe un notable dinamismo que se refleja en la elaboración de productos de planificación en los diversos niveles incluyendo visiones estratégicas amplias. Es relevante también la existencia de espacios de interacción dentro del sector público y entre éste y los agentes no estatales que también hacen aportes significativos a la operación del campo. Queda por ver cómo se lleva adelante la articulación entre actores en los diferentes niveles de la administración y específicamente en el área metropolitana.

4.7 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA: HALLAZGOS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LOS CAMPOS

El relato de la organización de los campos de la PT en los cinco países centroamericanos durante el siglo XXI da cuenta de tendencias comunes, enfoques diversos y singularidades. En esta sección se hace un recorrido de estas dinámicas para poner en contexto los cinco casos de estudio y las prácticas de los planificadores. Tres hallazgos sobresalen de esta mirada a los campos nacionales y de las experiencias supra nacionales: primero, las tendencias comunes a nivel de los instrumentos más significativos expresados en una serie de planes, políticas, leyes y normativas a nivel nacional, sub nacional y local. Segundo, llaman la atención las persistentes diferencias en

términos de arreglos institucionales y relacionamientos entre los agentes del campo. Finalmente, son notables algunos vacíos compartidos relacionados a los grandes proyectos de inversión pública, abordaje de la propiedad privada del suelo y la participación de los agentes no estatales.

4.7.1 Tendencias comunes: los productos de planificación en múltiples niveles

El estudio de la Planificación Territorial en Centroamérica devela la multiplicidad de experiencias en marcha en la región a lo largo de los últimos quince años. Ello confirma la vitalidad de los campos y la disponibilidad de una amplia gama de experiencias para un análisis más detallado de las prácticas por medio de los casos de estudio que se abordan en el capítulo V.

4.7.1.1 Planificación territorial a nivel nacional: políticas y planes

Algunos de los esfuerzos más novedosos de planificación territorial en la región en los últimos 15 años tienen que ver con la elaboración de instrumentos de planificación desde el nivel nacional. La tabla 4.10, muestra un panorama de estos productos en el conjunto de países.

Tabla 4.10: instrumentos de planificación estratégica a nivel nacional en Centroamérica

País	Políticas y planes	Año
Costa Rica	Planes Nacionales de Desarrollo: 2002, 2006, 2010, 2015, 2019	Varios
	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040)	2012
	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2014-2020)	2013
	Política Nacional de Desarrollo Urbano (2017-2018)	2018
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano (2012-2016)	2012
	Programa Nacional de Desarrollo Humano (2018-2021)	2017
Honduras	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2003
	Plan “Visión País” (2038)	2010
	Ley Visión País	2010
	Plan Estratégico Gobierno de Honduras (2014-2018)	2014
El Salvador	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2004
	Plan Quinquenal de Desarrollo: 2010-14 / 2014-19	Varios
	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2011
Guatemala	Plan K’Atun (2032)	2014

Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales

Estas experiencias dan cuenta de la consolidación de una visión desde el Estado, al más alto nivel, que asume el compromiso de hacer planificación del desarrollo incorporando una visión territorial más o menos explícita para enmarcar la elaboración de nuevos instrumentos y la creación o consolidación de aparatos institucionales para su implementación. En El Salvador y Honduras, además de políticas y planes, también aparecen leyes específicas para el campo de la PT. Con ello se ha consolidado a nivel regional un marco favorable a la planificación territorial desde la perspectiva más estratégica dejando atrás los enfoques neo liberales que proscibieron la planificación en los años noventa. En todos estos planes se reconfirma el interés del Estado por intervenir en el territorio para hacer valer el bien común, la función social de la propiedad privada y reconocer que el suelo es un elemento de interés de cara a la obtención de objetivos más

amplios de desarrollo. Dichos instrumentos se complementan con agendas, estrategias y políticas acordadas a nivel supra nacional las cuales proporcionan un marco de referencia común a todo el campo y facilitan el intercambio de experiencias entre países.

4.7.1.2 La continuidad de los ejercicios de planificación regional y metropolitana

La formulación de instrumentos de planificación a nivel sub nacional es una constante a escala centroamericana, incluyendo renovadas experiencias de planificación en las ciudades capitales. Ello habla del creciente interés por el nivel intermedio, así como de la aplicación de distintos enfoques conceptuales, a veces más sectoriales, a veces más estratégicos, para abordar este nivel “en construcción”. En Honduras se hizo la propuesta de las “Regiones de Desarrollo” y la subsiguiente planificación de las regiones del Valle del Sula y Choluteca. En Costa Rica destacan los ejercicios de planificación regional y de competitividad en las Regiones Huétar Caribe y Chorotega, en las cuales además se ha dado protagonismo a los agentes territoriales, además de los nacionales. En el caso salvadoreño se elaboraron los instrumentos de planificación de las 14 regiones del PNODT, la Franja Costero Marina y la Región Oriental. De la misma forma en Guatemala, SEGEPLAN cerró el ciclo de formulación de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) y de cuatro de las seis regiones estratégicas. También en Nicaragua se han detectado experiencias de planificación departamental en Madriz y Rivas. A nivel de las capitales y áreas metropolitanas de la región se han desarrollado nuevos ejercicios con un enfoque más orientado hacia la planificación urbana como se muestra en la tabla 4.11.

Tabla 4.11: instrumentos de planificación metropolitana en Centroamérica

País	Ámbito de Planificación	Plan	Año
Costa Rica	Gran Área Metropolitana (GAM) de San José	Plan GAM	2013
Nicaragua	Región Metropolitana de Managua	Plan de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Managua	2015
Honduras	Distrito Central	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Distrito Central	2014
El Salvador	Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)	Plan de Desarrollo Territorial del AMSS (PDT-AMSS) – Esquema Director	2016
Guatemala	Municipalidad de Guatemala	POT Ciudad de Guatemala	2008

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias

Es notable que la ciudad más poblada del istmo, el AMCG sea la única en la que en los últimos años no se haya emprendido un esfuerzo de planificación metropolitana, aun cuando el POT del municipio capital sea probablemente el instrumento de planificación urbanística mejor consolidado de las capitales de la región.

4.7.1.3 Diversidad y orientación estratégica de la planificación local

Un cuarto elemento común de los productos de planificación territorial en América Central está vinculado con el impulso de instrumentos orientadores de ordenamiento territorial y planificación estratégica municipal desde los gobiernos nacionales como lo muestra la tabla 4.12.

Tabla 4.12: guías y orientaciones para planificación a escala municipal en Centroamérica

País	Nombre	Emisor	Año
Costa Rica	Lineamientos para Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL)	MIDEPLAN	2010
	Planes Reguladores Cantonales (PRC)	MIVAH	2010
Nicaragua	Metodología de Ordenamiento Territorial	INETER	2008
Honduras	Guía Metodológica para la elaboración de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial	DEPN	2017
El Salvador	Pautas para la formulación de Planes Estratégicos Participativos (PEP)	SSDT&D	2011
	Guía para la elaboración de Planes Municipales de OT	VMVDU	2016
Guatemala	Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal	SEGEPLAN	2011

Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales

El impacto de estas normativas es variado. En Honduras se estima que alrededor de 290 municipios habían formulado su PDM-OT. En Guatemala, Kurth et al. (2014) calculaban que en 2014 dos terceras partes de los municipios del país habían seguido las orientaciones de SEGEPLAN. En El Salvador, el esfuerzo de los PEP había alcanzado 92 municipios. En Costa Rica se estimaba que menos de una tercera parte de todos los cantones habían hecho lo propio (Estado de la Nación, 2018). Lo anterior, aparte de experiencia que surgen de los mismos gobiernos locales y que han resultado en casos como la aplicación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) y la recuperación de valores para financiar infraestructura a través del “Impacto Vial” en Guatemala; la aplicación de las contribuciones por mejoras para mantenimiento vial y embellecimiento urbano en Honduras; la reforma del sistema de tributación sobre suelo en Costa Rica y la sobresaliente constitución de una cartera de tierras municipales o reservas de suelo en Nicaragua, particularmente en la ciudad de León. Todo ello en el marco de diversas formas de relacionamiento entre municipalidades, nuevos entes de nivel intermedio e instancias de gobierno nacional.

4.7.2 Diferencias persistentes: enfoques, arreglos institucionales y ritmos diversos

4.7.2.1 Diferentes puntos de partida

Los campos de la planificación territorial en los países centroamericanos se han construido desde puntos de partida diferenciados en términos de su estructuración y enfoques conceptuales. Se pueden distinguir al menos tres tipos de trayectorias con énfasis particulares:

- La planificación del desarrollo

Históricamente, Costa Rica construyó y logró mantener una institucionalidad de planificación del desarrollo, regida por MIDEPLAN acorde con su nivel de consolidación institucional y a pesar de las presiones de las reformas estructurales liberales. A estas alturas del siglo XXI esta situación

se ha replicado en los otros países con la aparición de nuevos aparatos institucionales orientados a generar y coordinar la implementación de estrategias, planes o visiones de desarrollo de largo plazo en países como Guatemala (SEGEPLAN) y El Salvador (SETEPLAN), Honduras (Dirección Ejecutiva Plan de Nación, DEPN). A pesar de esta aparente convergencia, los grados de consolidación en términos de respaldo político, disponibilidad de recursos económicos y humanos y existencia de reglas del juego formales son diferenciados. Persisten diferencias en la forma en la que estos entes técnicos se vinculan a la Presidencia y al resto de componentes de los sistemas nacionales de planificación, incluyendo los espacios más participativos, como: CONADUR en Guatemala; CNODT en El Salvador y el CNPU en Costa Rica.

- Los enfoques urbanísticos

Centroamérica, región de ciudades grandes en países pequeños (Lungo, 2002) tiene una historia 50 años de planificación del desarrollo urbano que impregna la práctica de la planificación territorial en la actualidad. Ello se refleja en tres grandes esferas: primero, en la persistencia de una organización institucional donde instancias urbanísticas “sectoriales” como MIVAH-INVU en Costa Rica, INVUR en Nicaragua, VMVDU en El Salvador y CIV en Guatemala mantienen un peso dominante. En varios casos estos entes siguen concentrando las mayores capacidades humanas y los principales presupuestos de inversión. Este antecedente ha proyectado el campo hacia una dimensión predominantemente físico infraestructural y ha sesgado las disciplinas que tradicionalmente abordan el tema: arquitectura, ingenierías y ciencias ambientales. La diversidad de organizaciones representadas en el CCVAH, donde participan SEGEPLAN, DGOT, VMVDU y MIVAH da cuenta de esta diversidad de enfoques entre lo urbanístico y la planificación del desarrollo.

- Otros énfasis

La historia de los procesos de planificación territorial en la región también revela el peso de otros enfoques motivadores de las políticas territoriales a escala país. Sobresalen los temas ambientales, particularmente vinculados a la gestión de riesgos después de la ocurrencia de desastres como el Huracán Mitch en Honduras o Nicaragua en 1998, o los terremotos de 2001 en El Salvador. La incorporación en su momento del OT al sector “Ambiente, energía, mares y OT” en Costa Rica confirma la importancia de este enfoque. También debe reafirmarse el peso de las agendas internacionales y acuerdos globales que han puesto el énfasis en temas como el cambio climático, la resiliencia y el desarrollo sostenible, notablemente los ODS. En resumen, aunque en todos los países de la región se reconoce la necesidad de planificar el territorio cada uno ha intentado hacerlo a partir de diferentes interpretaciones sobre su significado y con aparatos institucionales distintos por lo que los campos también se han configurado de forma diferenciada.

4.7.2.2 Organizaciones institucionales diferenciadas y en mutación

En consonancia con lo antes expuesto todos los países objeto de este trabajo presentan organizaciones institucionales diferenciadas para gestionar la planificación del territorio. En

general sigue predominando la atribución explícita de la función de planificación del territorio a una estructura ministerial. Debido al sesgo urbanístico tradicional, en muchos casos la función se había adscrito a un ministerio de Vivienda como fue el caso de Costa Rica y El Salvador hasta 2014. Los otros casos son particulares son los de: 1/ Honduras, donde el tema originalmente se localizaba en Gobernación para terminar en la Secretaría de la Presidencia (SEP); 2/ Nicaragua, donde el ordenamiento territorial es una función explícita del INETER, que opera como una instancia técnica autónoma respecto a las jerarquías ministeriales; 3/ Guatemala donde está asumido por SEGEPLAN como instancia de planificación y coordinación técnica y política.

En todo caso, el modelo de asignación de la rectoría a instancias ministeriales tradicionales ha sido cuestionado en todos los países por su sesgo excesivamente sectorial cuando el territorio es un asunto eminentemente multi dimensional y multi agentes. De ahí que los más recientes debates a nivel regional están orientados hacia el diseño de estructuras institucionales más complejas que asuman la condición multi dimensional y multi nivel del tema. El modelo de SEGEPLAN que vincula temáticamente el ordenamiento territorial a la planificación del desarrollo de sentido más amplio en el marco de los sistemas nacionales de planificación (SNP), incluyendo la inversión pública y lo conecta directamente con la presidencia tiene elementos comunes con la consolidación de la función de planificación de la SETEPLAN en El Salvador y con el fortalecimiento de esta competencia en la SEP / DEPN en Honduras. Esto no es ajeno a los lineamientos para la planificación del desarrollo promovidos por CEPAL a nivel continental.

Sin embargo, la discusión más de fondo, todavía irresuelta, es la organización de “sistemas”, “mesas” o “consejos” que hagan operativo el accionar del Estado en torno al territorio. Las respuestas a este debate siguen siendo variadas. En Costa Rica, a nivel de organizaciones del sector público, se ha experimentado con el “sector de ordenamiento territorial y vivienda”, el sector “Ambiente, energía, mares y OT” y con el CNPU. En el caso salvadoreño, se ha establecido la estructura colegiada del CNODT que integra ministerios y gobiernos locales. En Guatemala se ha hecho sentir la importancia del CONADUR como espacio amplio de articulación entre agentes. De ahí que es posible prever que las estructuras institucionales del campo seguirán siendo diferenciadas en la región centroamericana, aunque pasando de una organización tradicional sectorial hacia nuevas formas más complejas de naturaleza sistémica.

4.7.2.3 Dinamismos diferenciados

Además de los puntos de partida distintos y de los diferentes arreglos institucionales vigentes en la región, es conveniente llamar la atención sobre los dinamismos diferenciados, las distintas “velocidades de cambio” en términos de la evolución de los campos de planificación territorial en Centroamérica. Esta dinámica se evidencia en el caso costarricense con la elaboración y aprobación de varios instrumentos novedosos de escala nacional para el OT: la PNOT (2012-2040) (MIVAH, 2012), el Plan GAM (2013), el PLANOT (2014-2020) (MIVAH, 2013) y la PNDU (2018), además de continuar con la elaboración periódica de los PND desde el MIDEPLAN cada cuatro años. En El Salvador destaca la consolidación de la función de

planificación dentro de la SETEPLAN demostrada en los PQD 2010 y 2014 y la creación de una dirección de planificación territorial dentro de su aparato. También ha iniciado la implementación de la LODT y se ha puesto en marcha el CNODT. A nivel metropolitano se ha formulado el ED-AMSS.

En contraste con lo anterior en otros países de la región los procesos de cambio han sido menos intensos. En Guatemala sigue siendo la estructura de SEGEPLAN la nominalmente encargada de llevar adelante la rectoría del campo ahora en el marco del esfuerzo más amplio del CONADUR y el Plan K'Atun (2032) (SEGEPLAN, 2015). Sin embargo, aún hace falta una mayor maduración en términos de consolidación e implementación de nuevos instrumentos de planificación y una legislación que aclare las funciones y las relaciones jerárquicas entre los agentes. En Honduras, a pesar del marco general de desarrollo organizado alrededor de la “Visión país” y del avance inicial de la LODT (2003) la estructuración del campo sigue estando limitada por los continuos procesos de reorganización institucional, aun cuando persiste un dinamismo en el nivel local. En Nicaragua a pesar de los importantes avances registrados con la creación del INETER y sus primeras propuestas de instrumentos de planificación del territorio a inicios del siglo, los avances en la materia han sido limitados y en todo caso supeditados a la iniciativa del GCI y de la planificación del desarrollo. Con ello se confirma también el impacto diferenciado de los documentos del nivel supra nacional sobre los campos de cada país ya que han facilitado avances en los países con configuraciones más consolidados pero han tenido relativamente poca incidencia en los países donde las organizaciones nacionales tienen menor nivel de desarrollo.

4.7.3 Vacíos: proyectos, suelo y nuevos agentes

4.7.3.1 Grandes proyectos de inversión fuera del campo de la PT

En los últimos quince años Centroamérica ha sido testigo de numerosas iniciativas de inversión pública con un importante potencial de transformación territorial. Se trata de grandes proyectos de infraestructura y detonadores de inversión privada usualmente promovidos desde el gobierno nacional pero que paradójicamente tienden a estar desconectados de los marcos de planificación vigentes. Aunque no se encuentra dentro del ámbito de estudio de este trabajo la iniciativa de infraestructura más ambiciosa ejecutada en América Central en el siglo XXI ha sido la ampliación del Canal de Panamá realizada entre 2006 y 2016 por iniciativa del gobierno panameño a través de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) con una inversión de más de \$5,000 millones. Este proyecto aunado a la iniciativa del PM – RICAM (2008) ha motivado la planificación, diseño y realización de diversos proyectos de infraestructura. Tal es el caso de la Carretera Transversal del Norte en Guatemala que SEGEPLAN incorporó dentro del Plan Regional de la Franja Transversal del Norte (FTN) y del corredor interoceánico Puerto Barrios – Puerto Quetzal.

De igual forma en Honduras la iniciativa de las “Zonas de Empleo y Desarrollo Económico” (ZEDE) y su primera implantación en la zona de Amapala en el Golfo de Fonseca escapan tanto a la previsión de la planificación nacional de la “Visión País” como a la propuesta más específica

de ordenamiento de la Cuenca del Choluteca. Probablemente el caso más extremo sea en Nicaragua con la iniciativa del GCI con todas sus actividades complementarias ajeno a cualquier esquema de ordenamiento territorial de nivel nacional. Lo mismo podría decirse de iniciativas como el Puerto de La Unión Centroamericana en El Salvador o los nuevos aeropuertos internacionales proyectados en Costa Rica y Honduras. Este aparente descalce existe de hecho a nivel de los mismos documentos estratégicos de la integración regional en tanto el PM-RICAM posee una institucionalidad particular en relación al resto del sistema de integración. En todo caso, lo que se quiere hacer notar es el hecho que estos grandes emprendimientos, con capacidad para alterar las dinámicas del territorio a escala país, se han planificado y proyectado fuera de las previsiones de los planes territoriales y en muchos casos haciendo uso de legislaciones especiales ajenas a las normativas propias del campo.

4.7.3.2 El suelo: oportunidad y ausencia

En el recorrido de los casos nacionales se ha comentado como algunos de los instrumentos de planificación elaborados en los últimos quince años en Centroamérica, incluyendo documentos del SICA, han identificado la necesidad de proponer nuevas normas o instrumentos para facilitar la gestión del suelo. Es el caso de la política y el plan nacional de OT y del mismo Plan GAM en Costa Rica, de la LODT hondureña y salvadoreña, del PNODT y el nuevo ED-AMSS en El Salvador y del mismo K'Atun y del POT de Ciudad de Guatemala, así como de la ECVAH y la ACOT. No obstante estas ambiciosas declaraciones no se corresponden en primera instancia con nuevos y más robustos instrumentos para hacer gestión del suelo desde lo público. En ese sentido es notable el poco desarrollo de los apartados de suelo en las LODT de Honduras y El Salvador que se concentran más en el detalle instrumental y en la explicación de principios conceptuales que en la elaboración de herramientas concretas de regulación. También es notable la ausencia de leyes específicas de suelo en todos los países que puedan desarrollar principios constitucionales como la función social, la prevalencia del interés público o el derecho a un medio ambiente sustentable. Finalmente, la revisión de los instrumentos demuestra la persistencia de las herramientas tradicionales de planificación territorial como la zonificación de los usos del suelo desvinculadas de otras estrategias orientadas a facilitar el acceso a suelo para actividades de uso público. Queda por ver si a pesar de estas limitantes estructurales en los casos de estudio seleccionados en cada país es posible identificar prácticas concretas respecto a la propiedad privada del suelo.

4.7.3.3 Nuevos agentes en el campo de la planificación territorial

El recuento de las experiencias de planificación territorial en Centroamérica en los últimos quince años permite recuperar la aparición de tres nuevos grupos de agentes con pesos potencialmente relevantes en el campo. Primero, cada vez cobran mayor importancia los gobiernos municipales como principales responsables de nuevos ejercicios de planificación local dentro de los cuales resaltan experiencias aparentemente exitosas e innovadoras como las del POT de Guatemala o la cartera pública de tierras de León. No obstante, a pesar de tratarse de organizaciones estatales en ninguno de los países se ha logrado establecer un mecanismo de relacionamiento funcional con

los gobiernos nacionales, aunque existen intentos registrados en espacios como el CNPU en Costa Rica o el CNODT en El Salvador. En segundo lugar, resalta el importante papel que han jugado agentes extra regionales ya sea instituciones multilaterales, particularmente el BID, Banco Mundial, la Unión Europea (UE), agencias de Naciones Unidas como CEPAL o PNUD y organismos de cooperación como AECID, GIZ o JICA que han financiado o elaborado directamente diversos instrumentos de planificación como el PRUGAM en Costa Rica, el Plan Metropolitano de Managua, el PDT-AMSS en El Salvador o diversos manuales de planificación municipal. Finalmente, aunque sea a un nivel todavía inicial vale la pena resaltar la incidencia en el campo de algunas organizaciones ciudadanas, gremiales o académicas como: PRODUS, el TEC, CFIA y los colectivos en Costa Rica, FACES y el CAH en Honduras, el CEUR y Creamos Guate en Guatemala. La incorporación de estos agentes: municipalidades, organismos internacionales y organizaciones ciudadanas dentro del proceso de planificación a través de incidencia, presión y de su integración en espacios de toma de decisión estratégica y sus potenciales repercusiones en términos de gobernanza y práctica de la planificación territorial es una novedad de interés en todos los países.

Todo lo anterior provee de un panorama amplio para poner en contexto las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica. Con ello se espera que la tesis haya hecho una primera contribución de nivel descriptivo acerca de la configuración y operación del campo en la región aplicando el marco básico de la teoría bourdeana a la planificación del territorio, identificando: reglas, agentes, recursos y relaciones de donde ha emergido el análisis inicial de tendencias comunes y originalidades. Al menos tres preguntas pueden orientar la futura discusión. A un nivel descriptivo ¿Qué posición ocupan los planificadores dentro de las organizaciones públicas encargadas de diseñar e implementar las políticas, instrumentos y normas asociadas a la planificación territorial en cada uno de los países? ¿Cómo condiciona, habilita o restringe, la configuración del campo las prácticas de los planificadores en cada uno de los países? Y finalmente ¿Cómo se reinterpretan en la práctica las normas y orientaciones nacionales en las experiencias concretas de planificación del territorio en los diferentes niveles? Ello es materia del siguiente capítulo.

V. CASOS DE ESTUDIO

Este capítulo busca aterrizar el estudio del campo de la planificación territorial en Centroamérica en cinco casos emblemáticos que ilustran su operación. Para ello, se recorren un conjunto de experiencias particulares: el PDM-OT de Puerto Cortés en Honduras; el POT de la municipalidad de Guatemala; el PDT del Área Metropolitana de San Salvador; el Plan GAM de San José en Costa Rica y el PQD (2014-2019) de El Salvador. Con ello se busca profundizar en algunos de los más recientes ejercicios de planificación en la región que abarcan tres capitales centroamericanas, una ciudad intermedia y una experiencia de escala país, desde el marco analítico del constructivismo estructural para comprender la operación del campo de la planificación territorial de cada país y las prácticas de los agentes planificadores en relación a la propiedad privada del suelo durante su formulación e implementación.

En tal sentido los casos de estudio se constituyen en los laboratorios de la investigación donde se busca recuperar la evidencia empírica del funcionamiento de los campos, con sus reglas, recursos, relaciones y agentes y donde también se espera evidenciar las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo, así como sus dinámicas de relacionamiento con otros agentes. De esta manera se espera identificar los elementos que más adelante se conviertan en hallazgos clave para discutir con el marco teórico y avanzar en la comprensión de los mecanismos que explican la estructuración del campo y las prácticas de los planificadores.

Para ello, cada caso se organiza en siete grandes secciones. Primero, se revisan los antecedentes de cada experiencia. En segundo lugar, se explica el proceso de formulación de los planes, su organización y principales propuestas, con un énfasis especial en aquello relacionado con la propiedad privada del suelo. La tercera sección explica el estado de implementación (o no) del plan. La cuarta, quinta y sexta sección siguen el esquema de Bourdieu para estudiar el campo, se profundiza en los recursos utilizados para formular e implementar cada plan; se estudian los agentes estatales, empresariales y los habitantes relacionados con el caso y se comentan las normas o regulaciones asociadas con cada experiencia. Finalmente, la última sección se concentra en discutir las diversas relaciones que se establecen entre agentes, organizaciones e individuos. Todo ello se hace a partir del análisis de fuentes documentales oficiales, trabajos académicos y notas periodísticas. También se ha incorporado información primaria obtenida en campo por medio de entrevistas con los mismos agentes por lo que este capítulo debe leerse junto al capítulo VI que profundiza en los hallazgos. Por último, se presenta una matriz síntesis con los principales elementos de cada caso para facilitar el análisis comparativo.

5.1 PDM-OT PUERTO CORTÉS

El PDM-OT (2012 - 2034) del municipio de Puerto Cortés en Honduras finalizado en 2012 es uno de los ejemplos más recientes de planificación a nivel municipal que se desprende del proceso de planificación nacional producto del Plan Visión País, de su respectiva ley y de los lineamientos de planificación para las municipalidades elaborados desde el gobierno nacional. El municipio de Puerto Cortés tiene una extensión de 391 km², es la quinta ciudad de Honduras y su principal puerto, con una población de 200,000 habitantes y un tráfico portuario de más 640,000 de TEUs (Puerto Cortés, 2013).

El caso es de interés para este trabajo por al menos tres motivos: primero, se trata de una ciudad intermedia estratégica para el país y la región que alberga al segundo puerto más grande en la costa Caribe centroamericana después de Moín en Costa Rica (CEPAL, 2018); segundo, el plan se elaboró como parte de un esfuerzo de mayor escala que abarcaba varias municipalidades hondureñas y guatemaltecas en la zona; y finalmente, está directamente relacionado con la implementación de programas más amplios de regularización de la tenencia de la tierra. En tal sentido, el caso es típico del esfuerzo de regulación de la planificación municipal por parte del gobierno nacional hondureño pero en un territorio singular de gran valor económico donde se asienta una ciudad intermedia, estratégica en el contexto de los flujos comerciales de Centroamérica.

5.1.1 Antecedentes

Puerto Cortés cuenta con una rica historia de planificación urbana y de las instalaciones portuarias que la caracterizan. Ya en los años setenta la Secretaría de Obras Pública y Transportes (SECOPT) había preparado a través de su Dirección de Urbanismo el “Plan Piloto de Desarrollo Urbano de Puerto Cortés” en el marco de los procesos de expansión del puerto. En 1988 la municipalidad realizó un primer “Plan de Desarrollo Urbano” que se complementó diez años después con una Estrategia de Gestión Municipal elaborado junto a la estatal Empresa Nacional Portuaria (ENP) operadora en aquél entonces del recinto portuario (Puerto Cortés, 2013). Por otra parte, como ya se explicó en el capítulo anterior, a lo largo del siglo XXI en Honduras se fue configurando un nuevo sistema de ordenamiento territorial desde el nivel nacional comenzando por la LODT (2003), la Ley Visión País (2010-2038), el Plan de Nación (2010-2022) y la primera versión de la Guía Metodológica para la elaboración Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial (2010). Justamente, el PDM-OT de Puerto Cortés constituye una de las primeras aplicaciones de esta guía en un municipio con ese nivel de importancia. Adicionalmente, la Visión País y el Plan de Nación establecieron las cinco regiones de desarrollo del país, incluyendo la Región 01 Valle del Sula para la cual se elaboró un Plan de Desarrollo Regional en 2014.

El detonante final del proceso de planificación en Puerto Cortés fue la implementación del Proyecto de Gestión Integral de Tierras (GIT) ejecutado con financiamiento de la Unión Europea,

en el marco del cual las municipalidades de Puerto Cortés, Omoa y Tela en Honduras y Puerto Barrios en Guatemala, coordinadas por Puerto Cortés, obtuvieron fondos para la elaboración de sus respectivos planes de ordenamiento territorial. Ello como complemento a la mejora del catastro rural y urbano y de los sistemas municipales de información geo referenciada. En ese marco, la municipalidad firmó un convenio con el GIT para elaborar el plan cuya formulación culminó en abril de 2012 (ANED Consultores, 2012).

5.1.2 Proceso de formulación y organización del PDM-OT

El GIT era parte del programa URB-AL III de cooperación entre la Comisión Europea y América Latina a través de los “partenariados horizontales entre gobiernos sub nacionales” para impulsar políticas pública de cohesión social (OCO, 2013). El proyecto se llevó a cabo entre 2009 y 2013 y específicamente tenía como objetivo “mejorar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad inmueble en los municipios de Puerto Cortés, Omoa, Tela y Puerto Barrios de manera que se propicien condiciones adecuadas para mejorar la inversión interna y externa en el área”. Específicamente el proyecto se proponía: i/ ejecutar mejoras en materia de catastro y registro; ii/ diseñar un proceso de gestión de tierras integral en el marco municipal; iii/ proteger los intereses de la población local y grupos étnicos; iv/ desarrollar y actualizar los planes de ordenamiento del territorio; v/ desarrollar el Plan de Ordenamiento Territorial Urbano de Puerto Barrios y vi/ diseñar, desarrollar e implementar los sistemas que permitan la puesta en marcha del municipio digital. En el marco del mismo se registraron más de 91,500 predios y se montó un Sistema de Gestión Integral de Tierras (OCO, 2013).

El proceso de formulación del PDM-OT de Puerto Cortés estuvo a cargo de la empresa hondureña Asesores Nacionales Especialistas en Desarrollo (ANED) Consultores bajo la coordinación de la Gerencia de Planificación y Desarrollo de la municipalidad, con la supervisión de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) de la Secretaría de Planificación (SEPLAN) con el apoyo de la agencia holandesa de catastro *Kadaster* en el marco del proyecto GIT entre 2011 y 2012. El objetivo general del PDM-OT era “Establecer un instrumento de planificación realista e integral que oriente la inversión pública y privada con el fin de potenciar el desarrollo sostenible del municipio con una perspectiva de participación comunitaria (...)”. Adicionalmente se plantearon cuatro objetivos específicos complementarios: i/ apoyar la mejora de las condiciones de educación y salud en Puerto Cortés (...); ii/ crear condiciones para el establecimiento de fuentes de empleo (...); iii/ fortalecer las organizaciones locales para impulsar la cohesión; iv/ promover un desarrollo económico y social en armonía con el ambiente (ANED Consultores, 2012).

Para ello, el PDM-OT incluyó un Diagnóstico Integral Multidimensional (DIM), un análisis prospectivo y un marco referencial asociado al Plan de Nación. Lo anterior resultó en una visión del municipio como “un municipio verde reconocido por su competitividad territorial y desarrollo sostenible, bajo el liderazgo del Gobierno Local y con la participación de todos los sectores de la sociedad, generando un proceso de cambio a través de la gestión innovadora, transparente,

efectiva y eficiente”. Las propuestas específicas se organizaron en ocho ejes estratégicos con una serie de componentes que se dividen en estrategias específicas hasta llegar a proyectos puntuales como se resume en la tabla 5.1.

Tabla 5.1: ejes estratégicos y componentes del PDM-OT Puerto Cortés

	Eje estratégico	# Componentes	# Estrategias	# Proyectos
1	Educación	3	11	15
2	Salud	2	07	09
3	Desarrollo económico local	5	29	22
4	Conservación y aprovechamiento de los Recursos Naturales	5	21	28
5	Fortalecimiento del desarrollo y cohesión social	7	23	26
6	Mejoramiento de infraestructura básica	3	10	16
7	Planificación urbana	3	10	13
8	Iniciativas regionales	2	07	07
	TOTAL	30	118	136

Fuente: elaboración propia con base en ANED (2012)

Significa que los ejes desarrollados con mayor exhaustividad fueron los de Desarrollo económico local, Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y Fortalecimiento del desarrollo y cohesión social los cuales concentran la mitad de los componentes; 62% de las estrategias y 56% de los proyectos identificados en el plan. Ello contrasta con la proyección de inversiones que se examina más adelante.

5.1.3 La propuesta territorial del PDM-OT

A partir de la visión municipal propuesta y de los lineamientos de formulación de los planes, el PDM-OT de Puerto Cortés desarrolla el componente de zonificación de la zona rural y urbana. La zona rural se define como un espacio de 269 km² (69% del municipio) que se divide a su vez en cuatro grandes zonas: i/ desarrollo agrícola ganadero; ii/ desarrollo forestal y agroforestal; iii/ áreas protegidas y iv/ otras categorías, incluyendo cuerpos de agua. Cabe destacar que la zona agrícola ganadera y el área protegida son las más amplias del territorio rural cubriendo 83% del área total entre las dos. Dentro de cada una de estas zonas se reconocen usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos que usualmente incluyen actividades urbanas y minería. No obstante, se reconoce la existencia de numerosos caseríos y zonas ya habitadas dentro de estos espacios.

La propuesta para la zona urbana parte del establecimiento de un perímetro urbano que extiende el área urbana más allá de la mancha tradicional de Puerto Cortés (península y tierra firme) y la extiende al entorno de las carreteras que conectan la ciudad con Choloma – San Pedro Sula hasta alcanzar los 122 km². El PDM-OT explica diez criterios para definir dicho perímetro incluyendo: la clasificación del suelo, los equipamientos disponibles, la vialidad y aspectos directamente

relacionados a temas catastrales y fiscales como la titulación de tierras, la disponibilidad de un registro de propiedades, evitar la intromisión del Instituto Nacional Agrario (INA) en la zona urbana y el aumento de los ingresos fiscales de la municipalidad. Ello constituye una primera evidencia de la importancia del tema de gestión de tierras para la planificación territorial del municipio. En total esto resulta en la inclusión de 43 caseríos hasta entonces rurales pero que cuentan con al menos dos servicios básicos municipales, son accesibles por vías carreteras y se encuentran en terrenos con pendientes menores al 25%,

La zona urbana se divide en 16 zonas específicas que incluyen áreas comerciales, portuarias, industriales, residenciales, turísticas, protegidas, de desarrollo agrícola y otras. Hay que destacar que las áreas de mayor extensión corresponden a las denominadas: Manejo Especial (3,017 Ha); Residencial (2,493 Ha); Usos Múltiples (2,327 Ha) y Protegida (1,455 Ha), equivalentes al 82% de la zona urbana. Llama la atención que categorías como Usos Múltiples son bastante abiertas y flexibles y admiten diversas posibilidades de uso del suelo. Es notable que el área protegida haya quedado dentro del perímetro urbano. Finalmente, destaca que la zona portuaria, que es el corazón de la actividad económica del municipio ocupa solo 121.5 Ha o el 1% de la zona urbana.

Adicionalmente, el PDM-OT presta importancia a la estructura vial a través de una propuesta de jerarquía que comprende: i/ vías regionales que conectan el Puerto con San Pedro Sula (CA-5) y con Omoa y la frontera de Guatemala (CA-13); ii/ vías sectoriales que conectan diversos sectores del municipio; iii/ vías principales en la zona ya urbanizada (Península y Tierra Firme); iv/ vías secundarias y v/ vías vecinales. También conviene mencionar las estrategias planteadas dentro del eje de planificación urbana que incluye los componentes de: 1/ mejora de la seguridad vial; 2/ dotación de equipamiento social; 3/ establecimiento de lineamientos, regulaciones y normativas. En tal sentido, la aproximación realizada a los componentes tradicionales de la planificación tiene un abordaje convencional orientado hacia lo físico, al mismo tiempo que se admite la expansión del área urbanizable de la ciudad.

5.1.4 Implementación del PDM-OT

El PDM-OT fue oficialmente aprobado en una sesión de cabildo abierto el 17 de noviembre de 2011 en la que el alcalde municipal presentó el PDM-OT y la normativa de usos del suelo. Posteriormente, en agosto 2012 el plan, la normativa, el diagnóstico multidimensional y el mapa de actores fueron entregados a la SEPLAN que en aquel momento era la entidad del gobierno nacional a cargo del tema de ordenamiento territorial para su visto bueno y registro (ANED Consultores, 2012). El proceso general del PDM-OT se ilustra como una línea de tiempo en la figura 5.1.

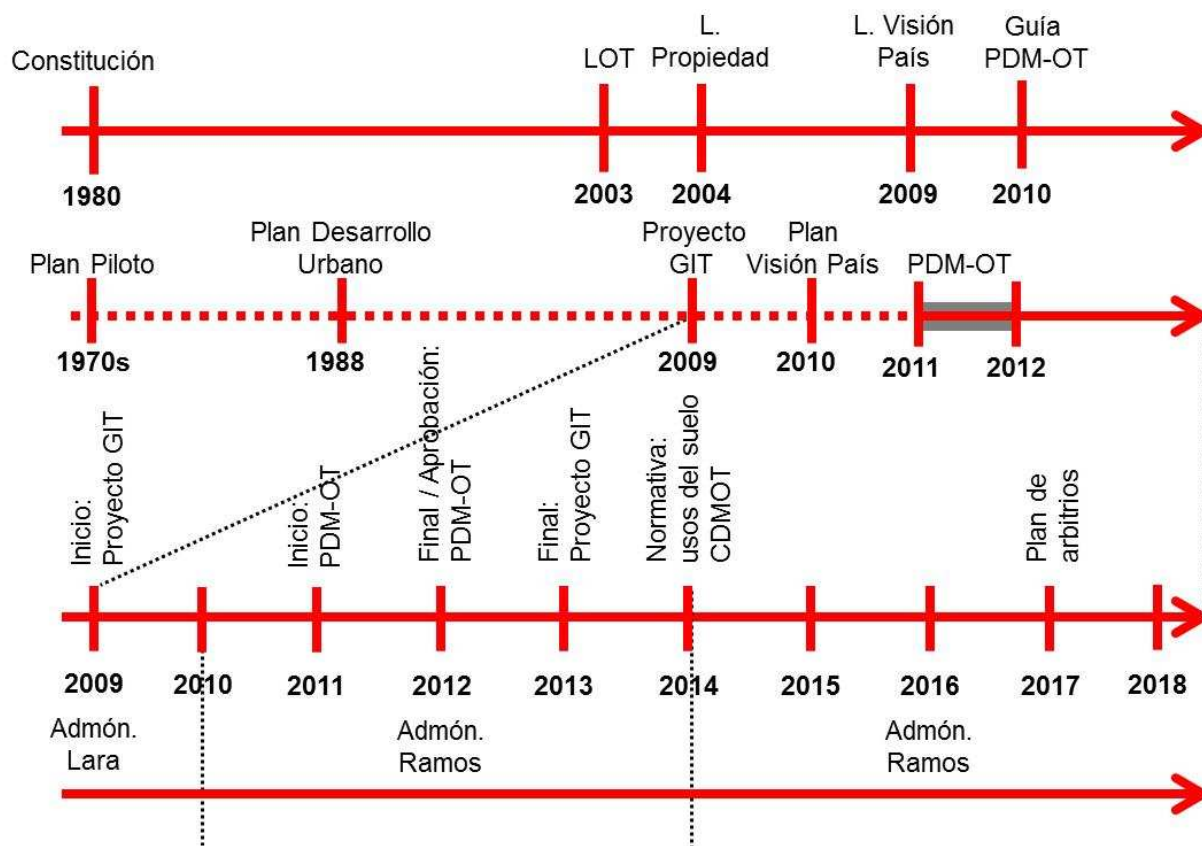


Figura 5.1: Línea de tiempo proceso de planificación PDM-OT Puerto Cortés

Fuente: elaboración propia con base en fuentes varias

Por su parte, el proyecto GIT en el marco del cual fue elaborado el PDM-OT concluyó oficialmente en marzo de 2013 con el montaje de los sistemas *Land Administration Domain Model* (LANDM) y *Social Tenure Domain Model* (STDm) (OCO, 2013). El plan ya incluía un apartado de implementación con el propósito de orientar la puesta en marcha de sus propuestas. Entre otros elementos se propuso: la reorganización de la estructura operativa de la municipalidad, la constitución de una mancomunidad binacional que agrupara a los cuatro municipios del proyecto GIT y un nuevo modelo de gestión catastral orientado a la generación de ingresos fiscales y regularización de la propiedad.

En términos de la reorganización institucional se planteó que la implementación estuviera a cargo de: una Gerencia de Planificación y Desarrollo, incluyendo un Departamento de Planeamiento y Ordenamiento Territorial; Gerencia Técnica incluyendo un Departamento Ambiental y uno de Urbanismo, además de contar con el apoyo de la Gerencia Administrativa Financiera y del Alcalde Municipal. Así, los ejes de Educación, Salud, Desarrollo Económico Local y Cohesión Social quedaron en Planificación y Desarrollo; mientras que Infraestructura, Conservación de los recursos naturales y Planificación Urbana quedaron en la Gerencia Técnica e Integración Regional sería asumida directamente por el despacho del Alcalde. También se propuso la creación de un Consejo Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CMDOT) como

entidad asesora de la municipalidad de carácter multisectorial. Finalmente, el PDM-OT incluyó una serie de indicadores para asegurar el monitoreo y seguimiento del proceso de implementación

En la práctica, dentro de Planificación y Desarrollo se creó un Departamento de Planeamiento Urbano que tiene a su cargo: “el Ordenamiento Territorial del municipio basado en las normativas y reglamentos que son parte del PDM-OT y del Plan de Arbitrios Vigente” (DPU, 2016). Dicha unidad ha asumido el eje de Planificación Urbana propuesto en el plan y de acuerdo a su memoria de labores concentra sus actividades en vigilar: construcciones sin permiso y sin documentación, permisos de corte y nivelación, permisos y seguimiento a proyectos de construcción y mediciones topográficas. Como parte de esas actividades el departamento factura la emisión de permisos y licencias. A manera de ejemplo, durante el segundo trimestre de 2016 la municipalidad percibió ingresos por más de 740,000 lempiras (\$30,000.00) en dicho concepto. En todo caso hay evidencia clara de la implementación del PDM-OT en materia de control territorial. Finalmente, también se ha constatado la operación del CMDOT.

5.1.5 Los agentes

El caso de estudio del PDM-OT permite reconocer diversos agentes a nivel de organizaciones e individuos en el sector estatal (nacional y municipal), empresarial, habitantes y academia, incluyendo la cooperación internacional tal como se muestra en la tabla 5.2.

Tabla 5.2: agentes en el caso PDM-OT Puerto Cortés

	Estatales	Empresariales	Habitantes y otros
Organizaciones	Municipalidad de Puerto Cortés	OPC	CMDOT
	G. Planificación y Desarrollo	Agroexportadores	Patronatos
	Depto. de Planeamiento Urbano	Cámara de Comercio	Federaciones
	Unión Europea	Empresas turísticas	UNAH
	SEP-DGOT	ANED Consultores	
	SERNA	Kadaster	
	Instituto de la Propiedad (IP)		
	ENP		
Individuos	Allan Ramos	Carlos Posas	
	Marlon Lara	Nout Weeda	
	Diego Méndez		
	Omar Flores		
	Melissa Gavarrete		
	Kay Bodden		

Fuente: elaboración propia

- Las organizaciones

Diversas organizaciones estatales del nivel nacional y municipal han participado en el proceso de formulación e implementación del PDM-OT. En primer lugar, a nivel municipal destaca el papel central de la municipalidad de Puerto Cortés quien ha sido la responsable directa de elaborar el plan en el marco del proyecto GIT y que además era la instancia nacional coordinadora de dicho

proyecto de cooperación. A nivel operativo la principal responsabilidad técnica en la formulación y ahora en la implementación ha recaído sobre la Gerencia de Planificación y Desarrollo y específicamente en el Departamento de Planeamiento Urbano. Otras instancias municipales también están llamadas a tener un nivel de involucramiento en la implementación del plan tales como: Ordenamiento Territorial encargado de los temas catastrales; el Departamento Municipal Ambiental encargada de la emisión de los permisos ambientales; Promoción Social que tiene a su cargo la relación con la población y los patronatos, además de la Gerencia Administrativa Financiera. Todas estas instancias participaron a través de sus directores y técnicos en el proceso de formulación del PDM-OT.

A nivel del gobierno nacional al menos cuatro instancias han sido parte de los procesos de formulación e implementación del plan. Destaca el rol que en su momento tuvo la DGOT, entonces dentro de la SEPLAN, ahora en la SEP, la cual formuló: los lineamientos para la planificación municipal; certificó al personal técnico de la municipalidad y de la empresa consultora hondureña a cargo de la elaboración del plan y finalmente, aprobó y registró la documentación técnica en el Registro de Normas de OT (RENOT). También ha jugado un rol relevante el Instituto de la Propiedad (IP) contraparte nacional en el proyecto GIT con quien la municipalidad ha tenido una relación de coordinación para el tema de gestión catastral (Palma Herrera, 2018) y entrega de títulos de propiedad a comunidades rurales. Algo parecido ha sucedido con la Secretaría de Recursos Naturales (SERNA) la cual ha descentralizado en la municipalidad el otorgamiento de algunos de los permisos ambientales para los proyectos menos complejos. Finalmente, en una posición más ambigua está la ENP formalmente a cargo de las instalaciones del Puerto por medio de las empresas concesionarias. El mismo plan ha reconocido la limitada coordinación entre la municipalidad y la empresa (ANED Consultores, 2012) y ha apuntado la necesidad de establecer vínculos directos entre la administración del puerto y el gobierno local de cara a la realización de la visión propuesta. En tal sentido se ha producido la incorporación del alcalde Puerto Cortés a la directiva de la ENP. No obstante, a raíz del proceso de concesión de los puertos en Honduras que se dio simultáneamente a la formulación del PDM-OT, las instalaciones portuarias ahora son operadas por una empresa privada transnacional: Operadora Portuaria Centroamericana (OPC), filial local de la *International Container Terminal Services* (ICTSI) de capital filipino (OPC, 2014).

Adicionalmente, el PDM-OT señalaba la necesidad de incorporar al proceso de ejecución del plan a otras secretarías del gobierno nacional tales como: Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI); la Empresa Nacional de Energía (ENEE); Ministerio de Educación; Instituto Hondureño de Turismo (IHT) y la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). Finalmente, a nivel de cooperación internacional, al igual que en los casos del Plan GAM y del PDT-AMSS aparece la UE como agente financiador del proyecto GIT en el marco del cual se formuló el PDM-OT.

Del lado del sector privado empresarial, el proceso de elaboración del PDM-OT incorporó formalmente a dos agentes consultores y asesores. Primero, la empresa hondureña ANED Consultores como asesora técnica del proceso de formulación. ANED es una empresa con base en Tegucigalpa dedicada a la consultoría en múltiples áreas vinculadas al desarrollo más allá de los temas urbanísticos y de planificación incluyendo cuatro áreas: social, económica, municipalismo y ambiental y ha sido contratista de organismos multilaterales incluyendo el BID y Banco Mundial (ANED Consultores, 2017). El segundo agente empresarial directamente relacionado con la formulación del plan fue la Agencia Holandesa de Catastro, Registro de Tierras y Mapeo *Kadaster*. Se trata de una agencia pública del gobierno nacional de los Países Bajos con servicios de consultoría a nivel internacional en los contextos diversos de los países en desarrollo (Kadaster, 2018). A pesar su carácter público *Kadaster* se presenta a sí misma en el exterior como un consultor / asesor experto en temas catastrales y de registro de la propiedad. De hecho, los documentos oficiales del PDM-OT la reconocen como empresa privada consultora de nivel internacional que proveyó asesoría a través de expertos invitados en el marco del proyecto GIT (Puerto Cortés, 2013). También se ha podido documentar su participación en procesos catastrales en Guatemala y en el AMSS. Por su parte, el sector empresarial local participó en el proceso de planificación a través de la Cámara de Comercio de Puerto Cortés y Omoa. También se ha registrado el involucramiento de los empresarios turísticos locales. Finalmente, hay que mencionar a las grandes empresas agro exportadoras (bananeras, palma africana, forestales) que no participaron en el proceso y que sin embargo el mismo PDM-OT reconoce como impulsoras de algunos de los principales procesos de cambio territorial en el municipio.

A nivel de los habitantes, es importante reconocer el carácter participativo con el que todo el proceso de planificación ha sido planteado. Esto tiene que ver con el involucramiento de las organizaciones sociales de base: 138 patronatos distribuidos en todo el territorio, particularmente en las zonas rurales. Estas organizaciones se rigen por la reglamentación pertinente en Honduras y en el municipio que regula temas como la elección de representantes y su estructura. Por otra parte, el CMDOT creado en el marco de la elaboración del plan como una agrupación de “representantes designados por las federaciones o redes de organizaciones sociales del municipio de Puerto Cortés” (Puerto Cortés, 2013). Según la municipalidad durante el proceso de elaboración se llevaron a cabo aproximadamente 100 eventos con una participación de aproximadamente 3,000 personas.

- Los individuos

A nivel de individuos se han identificado agentes clave en el Estado y entre las empresas. Dentro del equipo de la municipalidad de Puerto Cortés destacan en orden jerárquico: el alcalde municipal de Puerto Cortés, Lic. Allan Ramos y su predecesor Marlon Lara; el gerente de planificación y desarrollo, Lic. Diego Méndez; los jefes de planeamiento urbano, ordenamiento territorial y la unidad ambiental, ingenieros: Melissa Gavarrete, Omar Flores y Kay Bodden. El caso del alcalde es relevante tanto por su posición como tomador de decisión política del más alto

nivel en el municipio como por la continuidad de su gestión durante el período de elaboración e implementación de PDM-OT.

Dentro del sector privado se ha podido identificar la figura del Lic. Carlos Posas, economista, gerente general y representante legal de ANED Consultores. De parte de *Kadaster* la asesoría en materia de ordenamiento territorial estuvo a cargo de Nout Weeda, ingeniero agrónomo con experiencia en temas de gestión de tierras en América Latina. A diferencia del resto de casos de estudio no se han detectado individuos representativos de la sociedad civil organizada, agrupaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales ni instancias académicas.

5.1.6 Los recursos

- Recursos económicos

Como se ha explicado el PDM-OT se inscribe en el marco del proyecto GIT que se realizó con apoyo de la UE junto a cuatro municipios de Honduras y Guatemala. Dicho proyecto se ejecutó en el período 2009-2013 con un presupuesto total de € 3.703,039.00 (OCO, 2013) para el conjunto de productos previstos en Puerto Barrios, Omoa, Tela y Puerto Cortés. No ha sido posible identificar cual fue la proporción de dichos recursos que se destinó al PDM-OT de Puerto Cortés. No obstante, el PDM-OT brinda información detallada acerca del financiamiento de los proyectos a ejecutarse de cara a la implementación de la visión municipal. Para ello se previeron recursos por más de 5,389 millones de lempiras, es decir más de \$283 millones de acuerdo al detalle que se muestra en la tabla 5.3

Tabla 5.3: montos de inversión por eje estratégico

	Eje estratégico	Monto (millones de \$)	% del total
1	Educación	13.278	4.7
2	Salud	7.489	2.6
3	Desarrollo económico local	26.332	9.3
4	Conservación de los Recursos Naturales	36.410	12.8
5	Fortalecimiento del desarrollo y cohesión social	11.337	4.0
6	Mejoramiento de infraestructura básica	90.500	31.9
7	Planificación urbana	28.508	10.1
8	Iniciativas regionales	69.789	24.6
	TOTAL	283.643	100.0

Fuente: elaboración propia con base en (ANED Consultores, 2012)

Varios elementos llaman la atención de la propuesta de inversión de recursos. Primero, los ejes de infraestructura básica e iniciativas regionales representan más de la mitad de la inversión prevista por un monto arriba de los \$160 millones mientras que los ejes eminentemente sociales como educación, salud y cohesión social apenas alcanzan los \$32 millones. En segundo lugar, esta diferenciación es más crítica si se considera que los ejes de desarrollo económico local, recursos naturales y cohesión social son los más complejos en términos de componentes y estrategias.

Finalmente, la propuesta indica que la mayoría de recursos deberían provenir de la misma municipalidad eventualmente en colaboración con el gobierno nacional especialmente en aquellas intervenciones vinculadas a infraestructura. Por otra parte hay que recordar que desde 2008 Puerto Cortés recibe por ley en calidad de transferencia del gobierno nacional el equivalente al 4% de los ingresos portuarios y aduanales, lo que representa una fuente de ingreso estable para la inversión pública del municipio. Como referencia en 2017 el presupuesto municipal fue de \$26.66 millones, de los cuales el 70%, más de \$18.3 millones, provenían de la transferencia (TSC, 2018). Para vislumbrar con mayor detalle las orientaciones específicas del plan en materia de inversión pública en la tabla 5.4 se identifican de manera ilustrativa los proyectos propuestos con montos de inversión superior a dos millones de dólares:

Tabla 5.4: proyectos significativos dentro del PDM-OT Puerto Cortés

	Eje estratégico	Proyecto	Monto (millones \$)
1	Educación	Dotación de equipo informático	3.1
		Tres escuelas modelos	3.1
		Instituto Tecnológico Superior	2.2
2	Salud	Construcción de Hospital	2.1
3	Desarrollo económico local	Infraestructura para riego	12.6
		Desarrollo integral de la Laguna	4.7
4	Conservación de los Recursos Naturales	Saneamiento de comunidades	3.2
		Ampliación de alcantarillado	4.7
		Saneamiento de poblados	5.3
		Convivencia sector residencial e industrial	7.4
		Regulación asentamientos en zonas inundables	4.2
6	Infraestructura básica	Acceso diferenciado al puerto	17.6
		Pavimentación de calle Baracoa	5.3
		Pavimentación de calle vieja San Pedro Sula	2.6
		Pavimentación Boulevard Litoral	13.2
		Pavimentación Bajamar	3.9
		Mantenimiento de vías	4.2
		Puentes río Ulúa y Chamelecón	10.8
		Terminal aérea	4.5
		Ferrocarril San Pedro Sula	6.6
		Muelle de cruceros	13.2
		Muelle deportivo	2.6
		Energía renovable	2.1
		Focos ahorrativos	2.1
7	Planificación urbana	Terminal de carga	2.6
		Terminal de buses	14.7
		Pavimentación en vías urbanas	5.1
8	Iniciativas regionales	Carretera Puerto Cortés – Puerto Barrios	47.4
		Carretera costera a Tela	20.5

Fuente: elaboración propia con base en (ANED Consultores, 2012)

El catálogo de 29 proyectos es diverso aunque se confirma que las iniciativas más significativas en términos de inversión se ubican en el eje de infraestructura. De hecho los dos proyectos más onerosos son dos carreteras regionales que representan el 24% del monto total previsto. Les siguen otras inversiones en infraestructura: calles, puentes, muelles y terminal de buses. Sin embargo, cobra interés el hecho que a partir del PDM-OT se han venido elaborando planes anuales de inversión en los que los patronatos priorizan tres proyectos por comunidad a ser ejecutados en el cuatrienio de la administración lo que ha permitido una vinculación directa entre comunidades, municipalidad y ejecución del Plan.

- **Recursos humanos**

La formulación e implementación del PDM-OT ha estado a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo de la municipalidad. Además de los ya mencionados Gerente y Jefes de departamentos y unidades el equipo de trabajo estaba conformado por otros treinta técnicos encargados de las funciones de control territorial, legalización y medio ambiente (DPU, 2016). A nivel del área de catastro ha sido notable el fortalecimiento del equipo humano tanto en términos de la cantidad de empleados como del esfuerzo de capacitación iniciado con el proyecto GIT. También hay que destacar la certificación recibida de parte de la DGOT (Puerto Cortés, 2013).

5.1.7 Las normas

La experiencia del PDM-OT se realizó en el marco de diversas normativas nacionales y municipales que se muestran en la tabla 5.5.

Tabla 5.5: normas que orientan la actualización del PDM-OT

	Normas	Año
1	Constitución	1980
2	Ley de Municipalidades	1990
3	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2003
4	Ley de Propiedad	2004
5	Ley Visión País	2009
6	Plan de Nación	2010
7	Guía para la elaboración de PDM-OT	2013
8	Normatividad de usos del suelo para Puerto Cortés	2012
9	Plan de arbitrios vigente	2017

Fuente: elaboración propia

Se pueden distinguir dos tipos de normativas asociadas al proceso de formulación e implementación del PDM-OT. Primero, son relevantes las normas nacionales (Constitución, Ley de Municipalidades, LODET, Ley Visión País, Plan de Nación, Ley de Propiedad y normativa para la formulación del PDM-OT) las cuales proveen del marco legal necesario para la formulación del plan y la operación de las unidades de ordenamiento territorial (catastro) y medio ambiente. A nivel más local, una vez concluido el PDM-OT, se gestionó la aprobación de normas más específicas: en materia de usos del suelo y arbitrios municipales. La norma de usos del suelo es

un cuerpo legal detallado que comprende: i/ Disposiciones generales; ii/ Zonificación Urbana; iii/ Zona Marino Costera; iv/ Zonificación rural; v/ Sistema vial; vi/ Procedimiento de rezonificación; vii/ reglamento de construcciones urbanas; viii/faltas, infracciones y sanciones y ix/ Disposiciones finales (Puerto Cortés, 2014). Por otra parte, el Plan de arbitrios de Puerto Cortés es un compendio de las diferentes fuentes de ingreso para la municipalidad incluyendo impuestos, tasas y contribuciones especiales. Para ello, desarrolla los temas de: i/ Normas generales de comportamiento; ii/ Impuestos Municipales; iii/ Tasas por servicios municipales; iv/ Contribución por mejoras; v/ Sanciones y multas; vi/ Procedimientos, vii/ Infracciones y sanciones. El plan de arbitrios incluye disposiciones relativas al cobro del impuesto de bienes inmuebles diferenciado según sea área urbana o rural, así como los principios para el cobro de contribuciones especiales para financiar la construcción o mejora de infraestructuras públicas. Esta normativa se va actualizando año con año y establece los parámetros para los cobros que realiza el Departamento de Planeamiento Urbano, entre otros (Puerto Cortés, 2015). Quiere decir que el PDM-OT logra incorporar dentro de su marco normativo regulaciones de usos del suelo y fiscalidad local amparadas dentro de un andamiaje legal nacional con una expresión local específica.

5.1.8 Las relaciones

El caso del PDM-OT pone en relieve diversas relaciones que ilustran la operación del campo de la planificación en Honduras. Se pueden distinguir dos tipos de relacionamientos: los formales o institucionalizados, entre las instancias del sector público y las relaciones bilaterales entre la municipalidad, organizaciones empresariales y sociales.

- Las relaciones entre organizaciones del Estado

Como parte de los documentos elaborados en el marco del PDM-OT y requeridos por la normativa nacional de formulación de PDM-OT se incluyó el “Mapeo de actores clave” (MAC). Se trata de un informe que busca “identificar, clasificar y analizar los actores existentes en el territorio municipal” con el propósito de facilitar la cohesión social en el territorio (Puerto Cortés, 2013b). Uno de los hallazgos fundamentales de este análisis es que la municipalidad tiene un papel central en términos de “impacto, confianza y relacionamiento con el resto de actores” de cara a la implementación del plan, seguido de la ENP, la Secretaría de Recursos Naturales (SERNA) que son instancias nacionales con un impacto directo en el territorio. En ese contexto se propone la creación de un CMDOT que facilite la coordinación entre organizaciones y facilite la cohesión y desarrollo territorial.

El Plan reconoció que la relación entre municipalidad y ENP era “distante” y que era indispensable establecer una vinculación más orgánica entre ambas. Para ello, propuso que el alcalde municipal de Puerto Cortés formara parte de la Junta Directiva de la ENP (ANED Consultores, 2012), lo cual efectivamente se ha cumplido a pesar de las diferencias partidistas entre el municipio y el ejecutivo hondureño. Por otra parte se reconoce como un logro destacable del proceso de planificación que la municipalidad haya suscrito un convenio y opere como

delegada del IP para asuntos registrales y catastrales, ejemplificando un verdadero proceso de descentralización de funciones desde del gobierno nacional (Palma Herrera, 2018). De igual forma es significativa la relación de colaboración, acreditación y apoyo lograda entre la municipalidad y la DGOT para la formulación e implementación del PDM-OT conforme a la normativa vigente en materia de planificación en el país (Puerto Cortés, 2013). De igual forma es relevante la delegación hecha por la SERNA para que el municipio tenga a su cargo la emisión de permisos ambientales. Finalmente, el PDM-OT prestó importancia al establecimiento de la mancomunidad binacional entre los cuatro municipios donde operó el proyecto GIT. Aparentemente, ha sido Puerto Cortés el municipio que ha seguido liderando esta iniciativa.

- Las relaciones con organizaciones empresariales y sociales

La normativa de elaboración de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial de Honduras plantea la necesidad de seguir procesos participativos que promuevan el involucramiento de los actores no estatales en la planificación. De forma genérica en el PDM-OT se identificaron seis grandes grupos de actores no estatales que debían participar en su formulación e implementación: organizaciones no gubernamentales, actores claves comunales (patronatos), banca y finanzas, centros religiosos, iniciativa privada empresarial e individuos (Puerto Cortés, 2013b). Entre los actores clave se distinguen organizaciones como: Hábitat para la Humanidad (HPH), Medicos Mundi, Cruz Roja, Juntas de Agua, Iglesias, periodistas, Cámara de Turismo, Bancos y Cajas Rurales, Cámara de Comercio e Industrias, empresas de transporte y Cámara de Transporte Pesado. El mismo MAC resalta la importancia de la Cámara de Comercio e Industrias de Puerto Cortés y Omoa como agente fundamental para la cohesión territorial del municipio, únicamente por detrás de la municipalidad y la ENP.

Para vincular estos actores al proceso de implementación del plan propuso la integración del CMDOT y la organización de varias mesas de coordinación particularmente en el tema económico (turismo y desarrollo económico local). En tal sentido se esperaba que la Cámara hiciera una propuesta de plan de inversiones, empleo y diversificación económica “para reducir la dependencia de la actividad portuaria”. Ello requería “estrechar la relación entre la Municipalidad y la Cámara” (Puerto Cortés, 2013b), la cual no ha sido del todo fluida desde entonces. Finalmente, destaca la relación especial que la municipalidad ha buscado mantener con OPC que además de hacer las transferencias correspondientes a los ingresos portuarios colabora en proyectos de responsabilidad social empresarial y capacitación. Conviene profundizar sobre la propuesta del CMDOT como un espacio institucionalizado de relacionamiento entre los agentes de la planificación territorial. El Consejo fue creado oficialmente por medio de la normativa de uso del suelo (Puerto Cortés, 2014), la cual establece sus competencias: “hacer recomendaciones y asesorar a la Corporación Municipal en la implementación de los Planes; recomendar asignación de recursos (...) y recomendar la adopción de ordenanzas (...)”. Establece también que la municipalidad tendrá que justificar “las razones de porque no sigue las recomendaciones (...)”. A nivel más operativo se definen funciones específicas, integración y comisiones de apoyo, tal como se muestra en la tabla 5.6.

Tabla 5.6: organización del CMDOT Puerto Cortés

Funciones	Integrantes	Comisiones
Evaluar la ejecución del PDM-OT	Cámara de Comercio e Industrias	Vialidad, transporte y portuaria
	ENP	
	Organizaciones vinculadas a actividad portuaria	Salud
	Cámara de Turismo	
Evaluar la aplicación del PDM-OT	Dirección de Salud	Educación
	Dirección de Educación	
	Juntas de Agua	Medio Ambiente y Gestión del Riesgo
Evaluar los proyectos a desarrollarse	Patronatos	
	ONG	Desarrollo Económico Local
	Organizaciones agropecuarias	
Proponer iniciativas de proyectos	Operadores de justicia	Seguridad
	Colegios de profesionales	Urbanismo
	Comité Vial	

Fuente: elaboración propia con base en (Puerto Cortés, 2014)

También se establece que la representación institucional debe hacerse con base a la convocatoria del Alcalde Municipal. Es destacable entonces que el PDM-OT de Puerto Cortés ha resultado en la organización de un espacio institucionalizado de relacionamiento entre los agentes del campo, con competencias legalmente establecidas y una representatividad sectorial. No obstante, a la fecha no se han encontrado evidencias acerca de la operatividad del CMDOT. Finalmente, hay que destacar el relacionamiento continuo entre la municipalidad y los patronatos en el marco del proceso de priorización de proyectos de inversión pública comunitaria y el trabajo de facilitación e intermediación que el Departamento de Promoción Social realiza para mantener la comunicación con estas organizaciones sociales.

5.2 POT GUATEMALA

El POT del municipio de Guatemala es el instrumento de planificación territorial de la capital de Guatemala. Fue elaborado entre 2004 y 2008 y reviste de una importancia especial en el país y la región centroamericana por varias razones. Primero, se trata de la ciudad capital, núcleo de la AMCG y el municipio con mayor población en el istmo. Segundo, el plan fue elaborado por la misma municipalidad, aprobado en 2009 y con más de diez años de estar en implementación. Finalmente, el POT está conectado a otras iniciativas relevantes de planificación y transformación urbana tales como: el nuevo sistema de transporte tipo BRT, el Transmetro; los instrumentos complementarios de planificación como los planes locales y planes maestros y nuevos instrumentos tributarios tales como el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) y la contribución por Impacto Vial. Lo anterior, constituye una experiencia relevante para analizar las prácticas de los planificadores y de las organizaciones respecto a la propiedad privada del suelo y para entender el funcionamiento del campo en una situación particular dentro del país y la región.

5.2.1 Antecedentes y origen: Plan Guatemala 2020

El POT Guatemala surge a partir de 2004 en el marco del denominado Plan de Estratégico de Desarrollo Metropolitano Guatemala 2020 elaborado desde la municipalidad bajo la conducción del vice alcalde Enrique Godoy. Dicho plan metropolitano pretendía ser un ejercicio de mediano plazo orientado a definir las grandes políticas y transformaciones requeridas por la ciudad, entre las que destacan: el Transmetro, la contribución por Impacto Vial y una política territorial que comprendía la formulación del POT. En dicho documento se define que el OT “gestiona el uso eficiente y racional del espacio urbano, identificando, registrando, planificando y regulando el fraccionamiento, la construcción, el uso del suelo y la operación de inmuebles en la Ciudad de Guatemala” (Municipalidad de Guatemala, 2006). Es decir un enfoque netamente funcional orientado a promover una gestión eficiente del uso del suelo y del mercado inmobiliario.

El Plan Guatemala 2020 se desprendía a su vez del Plan Metrópolis 2010 aunque restringiendo su ámbito de aplicación al municipio capital, dejando de lado a los otros 15 municipios de la AMCG. Dicho plan a su vez retomaba elementos de la menos cuatro experiencias previas: el Plan Regulador (1954), el Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano (EDOM, 1972), el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET, 1980) y el Plan de Desarrollo de Guatemala y su Área Metropolitana (PLANDEUR, 1995) (Morales Barco, 2014). El Plan Guatemala 2020 también era parte de la plataforma política del Comité Cívico “Compromiso Ciudadano” que impulsaba la candidatura a concejal de Godoy. Dicho Comité fue aliado entre 2000 y 2008 del Partido Unionista que impulsó a Álvaro Arzú como alcalde de la ciudad desde 2004 hasta su fallecimiento en 2018. Durante esos primeros cuatro años Godoy fungió como concejal primero o vice alcalde. La dirección técnica del plan estuvo a cargo del arq. Oliver Hartleben y de un equipo de especialistas. Desde un enfoque muy pragmático tanto el Plan Guatemala 2020 como luego el POT optaron por limitar su ámbito espacial de aplicación al municipio capital sin considerar el resto del área metropolitana para “evitar interferencias en la autonomía municipal”. No obstante el mismo POT reconoce que el municipio capital pasó de representar el 50% de la población de la AMCG en 1970 al 25% en 2000 (Municipalidad de Guatemala, 2006). Específicamente, el Plan Guatemala 2020 abordó las líneas estratégicas de la tabla 5.7.

Tabla 5.7: Líneas estratégicas del Plan Guatemala 2020

	Línea
1	Fomentar la cultura urbana
2	Impulsar el acceso equitativo al suelo y los servicios públicos
3	Preservar el ambiente y recursos naturales
4	Incentivar fraccionamientos, construcciones y usos
5	Promover marcos regulatorios urbanísticos claros
6	Mejorar la eficiencia en la administración y control del territorio
7	Promover y consolidar las ventajas competitivas de la ciudad
8	Mantener una recaudación continuada y transparente del IUSI

Fuente: elaboración propia a partir de POT Guatemala

Es notable que prácticamente todas estas líneas hacen alusión de forma explícita a aspectos vinculados a la gestión del suelo desde varias orientaciones: la participación de los vecinos, la fiscalidad, los incentivos a la inversión y la preservación ambiental. Como literalmente se dice en el POT “la política municipal territorial va encaminada (...) al uso eficiente, razonable y sostenible de la tierra, tanto la urbanizada, como la urbanizable y no urbanizable para mantener un balance entre las necesidades sociales, ambientales y económicas de los habitantes del municipio” (Municipalidad de Guatemala, 2006). Este enfoque y principios son retomados a su vez por el POT. En la figura 5.2 se muestra una línea del tiempo que resume el proceso.

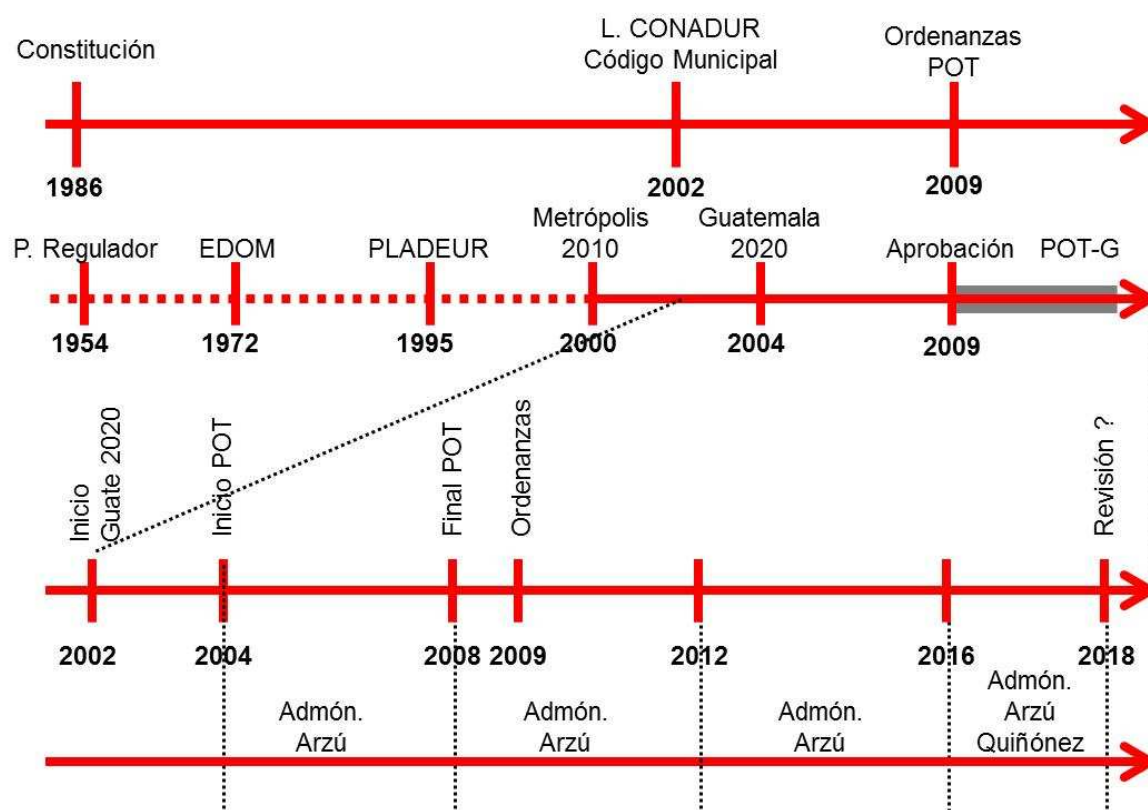


Figura 5.2: Línea del tiempo proceso POT Guatemala

Fuente: elaboración propia con base en fuentes varias

5.2.2 Objetivos, principios y formulación del POT

A partir del marco general del Plan Guatemala 2020, la municipalidad de Guatemala a través de la Unidad Plan de Desarrollo Metropolitano (UPDM) inició la formulación del POT en 2004. Como lo dice el documento base del plan “previo a cualquier otra discusión” se definieron diez objetivos. Estos objetivos son compatibles con las líneas antes mencionadas y las desarrollan de varias maneras: primero, haciendo explícita la relación entre usos del suelo, mixtura de usos, intensidad edificatoria y movilidad; segundo, estableciendo estímulos a las prácticas deseadas; tercero, reconociendo la participación ciudadana, tal como se muestra en la tabla 5.8.

Tabla 5.8: objetivos POT Guatemala

	Objetivos
1	Incentivar acceso a la vivienda y diversidad de la oferta
2	Promover altas intensidades de construcción según oferta de transporte
3	Limitar la construcción en zonas de alto riesgo
4	Garantizar la participación ciudadana en el OT
5	Garantizar compatibilidad entre edificaciones y usos
6	Incentivar usos del suelo mixtos
7	Crear espacios públicos con alta vitalidad urbana
8	Promover una red vial interconectada
9	Dar certeza al propietario y al inversionista a través de incentivos
10	Asegurar los recursos para la inversión municipal

Fuente: elaboración propia a partir de POT Guatemala

De cara a las prácticas en relación a la propiedad privada del suelo es importante destacar algunas declaraciones de la documentación de soporte del POT. Primero, la importancia de la certeza jurídica para los propietarios e inversionistas a través de una serie de estímulos que promuevan prácticas deseadas particularmente en aquellas zonas con un mayor potencial edificatorio. Segundo, la crítica a las normativas urbanas vigentes por ser “complejas, rígidas, proscriptivas” y por los traslapes y contradicciones que existen entre ellas favoreciendo la discrecionalidad. De ahí el propósito que el POT fuera una “normativa general, simple y clara” de carácter prescriptivo “es decir que diga lo que se permite más que lo que se prohíbe”.

Por otra parte, el POT indica con claridad que se fundamenta en tres principios teóricos: 1/ el transecto o caracterización territorial urbano – rural originado en el neo urbanismo; 2/ el modelo espacio – temporal de ciclos urbanos, diferenciando componentes estructurales y no estructurales de la ciudad; 3/ la participación entendida como *partnership* de acuerdo al modelo de ocho escalones de Arnstein. Es notable que todos estos principios se desprendan de aproximaciones anglosajonas más asociadas a la planificación centrada en la gestión de los usos del suelo y la regulación (o facilitación) del mercado.

5.2.3 Estructura y propuesta del POT

Como se ha explicado el POT busca ser un documento sencillo, pragmático que facilite su comprensión por parte de los dos tipos de usuarios: vecinos (los habitantes) e inversionistas (los empresarios). El plan se organiza en cuatro grandes componentes (Municipalidad de Guatemala, 2006):

- Planes complementarios orientados al sector público tales como: planes sectoriales en temas urbanísticos (agua, transporte, gestión ambiental); planes de inversión pública de escala distrital y delegacional y hasta 250 Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) de escala barrial o vecinal.

- Instrumentos de planificación como: 1/ la estructura vial propuesta; 2/ los parámetros urbanísticos generales y especiales; 3/ el mapa único; 4/ los planes maestros en zonas de expansión; 5/ normativa de estacionamiento y 6/ incentivos.
- Reglamento de ordenamiento Territorial (ROT) que comprende una serie de procedimientos para otorgar licencias y alineaciones; autorizar fraccionamientos; formular los PLOT, aplicar incentivos y sanciones.
- Ordenanza Complementaria de Ordenamiento Territorial (COT) que incluye: atribuciones del nuevo Departamento de Control Territorial (DCT) de la municipalidad; tasas por licencias, normativas específicas de diseño, impacto vial, estacionamientos y construcción.

La pieza central de la propuesta del POT es el “mapa único” que contiene la zonificación del territorio municipal en seis zonas G que muestran la aplicación del concepto de transecto desde la G0 “natural” o sin posibilidad de construcción hasta la G5 “núcleo” donde debería concentrarse la actividad urbana más intensa pasando por G1 “natural”; G2 “semi urbano”; G3 “urbana” y G4 “central”. El criterio esencial para diferenciar estas zonas es la red vial y la presencia de las líneas del Transmetro (BRT) alrededor de las cuales se establece la G5. La G0 queda establecida en las zonas ambientales no aptas para la urbanización como los barrancos que atraviesan la ciudad aunque sin considerar la presencia de asentamientos precarios. El mapa también establece la jerarquía vial existente y proyectada y define los derechos de vía correspondientes. El mapa también identifica “zonas especiales” de la ciudad que salen de la lógica de la red vial y ameritan un ordenamiento particular “caso a caso”.

Un segundo elemento central de la propuesta del POT es el conjunto de procedimientos para obtener permisos de fraccionamiento, usos del suelo y funcionamiento. La apuesta explícita es que “85% de los casos” tengan un procedimiento directo a partir de las normativas urbanísticas del POT por medio del DCT, mientras que el resto deban pasar por una revisión conjunta con las autoridades barriales, los vecinos organizados en Comités Únicos de Barrio (CUB) y en última instancia el Concejo Municipal. En esa lógica se diferencian los llamados “ciclos” de fraccionamiento, construcción y uso del suelo. El fraccionamiento queda exclusivamente en manos del DCT a partir de parámetros básicos. El ciclo de construcción se define a través de una serie de parámetros urbanísticos: edificabilidad, alturas, permeabilidad, sótanos, separaciones y configuración de patios que admiten intervención y opinión de los vecinos. El sistema de incentivos busca premiar quince hechos “positivos” para la ciudad, como: construcción de vivienda en “áreas de atracción”; diversidad de viviendas; mixtura de usos; transparencia a nivel de calle; accesibilidad; preservación de árboles y provisión de equipamientos urbanos.

5.2.4 Implementación del POT

El POT fue concluido oficialmente en 2008 y se aprobó formalmente en enero 2009 por medio del Concejo Municipal durante el segundo periodo consecutivo del alcalde Arzú. En el mismo

acto se derogaron diversas normativas urbanísticas previas y se aprobó la COT para servir de amparo legal a las actuaciones de la municipalidad. En su interior, se dio vida a dos entidades clave: el DCT y la Dirección de Planificación Urbana (DPU).

Siempre en el marco del Plan Guatemala 2020 se había suscrito un convenio con el PNUD para implementar el “Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala” (PRODEME) (GUA/04/022) orientado al financiamiento de proyectos estratégicos de movilidad y desechos sólidos en el marco del esfuerzo de planificación (PNUD, 2005). Específicamente entraron en ejecución iniciativas como: 1/ una línea del Transmetro; 2/ recolección de desechos sólidos; 3/ apoyo a la formulación y ejecución del POT; 4/ revitalización del Centro Histórico; y 5/ Fortalecimiento institucional. Para ello, se creó la figura del Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana (FAPU) como ente mixto a cargo de la gestión del financiamiento y contratación de consultores.

Diez años después de su entrada en vigencia y aplicación, el POT no ha estado exento de polémica. De una parte existe una crítica que ha cuestionado el carácter pro mercado de la iniciativa y las limitaciones de enfoque para lograr abordar algunas de las problemáticas críticas de la ciudad: tráfico, marginación, sostenibilidad ambiental e integración metropolitana (CEUR, 2010). Del mismo modo desde una mirada “liberal” se ha cuestionado el enfoque excesivamente centralista y tecnocrático del POT reclamando una mayor libertad de juego para el mercado, tal como se planteó en un foro a propósito del POT en la Universidad Francisco Marroquín (UFM, 2009). De igual forma en los medios de comunicación se han evidenciado cuestionamientos a la efectividad del POT y a la necesidad de otros instrumentos que orienten de forma más estratégica el desarrollo del AMCG (Felipe, 2017).

En todo caso después de casi de diez años en vigencia el POT Guatemala está en aplicación, se utiliza para la emisión de permisos y licencias de urbanización, construcción y usos del suelo por lo que constituye un elemento clave para la operación de la ciudad y la interacción entre los agentes del campo de la planificación. El plan ha tenido ajustes puntuales en 2011 y 2013 y se ha previsto el inicio de su proceso de actualización a partir de 2018. En ello ha jugado un papel destacado la continuidad de la administración del alcalde Arzú durante cuatro períodos (2004-2008-2012-2016) hasta su fallecimiento y la del nuevo alcalde Quiñonez (2018-2020).

5.2.5 Los agentes

El caso de estudio del POT Guatemala permite reconocer diversos agentes a nivel de organizaciones e individuos en el sector público, privado y habitantes a los cuales se identifican en la siguiente tabla.

Tabla 5.9: agentes en el caso POT Guatemala

	Estatales	Empresariales	Habitantes y otros
Organizaciones	Municipalidad de Guatemala	CGC	AVANCSO
	DCT	Cementos Progreso	CEUR
	DPU		UFM
	Urbanística		Compromiso Ciudadano
	D. Obras		PNUD
	DCH		Colegio de Arquitectos
Individuos	Álvaro Arzú		Rodolfo Azpuru
	Enrique Godoy		Oliver Hartleben
	Ricardo Quiñonez		Alfonso Yurrita
	David Rosales		
	Rossana García		
	Silvia García		

Fuente: elaboración propia

- Las organizaciones

Dentro de las organizaciones destaca el peso de la municipalidad de Guatemala y de algunas de sus unidades creadas en el marco del proceso de formulación e implementación del POT. A la cabeza se encuentra el Concejo Municipal, presidido por el alcalde que al momento de aprobar el POT creó la DCT, DPU y fue dando forma a Urbanística. Adicionalmente, dentro de la municipalidad ya operaban otras instancias relacionadas con la implementación del POT tales como la Dirección del Centro Histórico (DCH) y la Dirección de Obras. La DCT se define como la dependencia que “da operatividad a leyes y normas que regulan el proceso de urbanización (...) garantizando agilidad, certeza y transparencia” a través de dos funciones: la ventanilla única para la emisión de permisos y el control territorial para dar seguimiento a las obras privadas. Por su parte, la DPU es la encargada de “promover instrumentos normativos de gestión del suelo para lograr un uso adecuado y eficiente del territorio tomando como modelo una ciudad densa y compacta”. Para ello cumple funciones de planificación normativa y de elaboración de la planificación estratégica territorial y municipal. Eventualmente puede emitir opiniones sobre casos específicos de construcción y urbanización.

Urbanística nació en 2004 como una entidad descentralizada de la municipalidad como un “Taller del Espacio Público” que paulatinamente ha evolucionado hasta convertirse en una Empresa Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano (EMVDU) encargada del diseño y la gestión de proyectos urbanos complejos o integrales que incorporan elementos de vivienda, desarrollo social, desarrollo económico, movilidad integral, medio ambiente y espacio público. Ha tenido a su cargo proyectos emblemáticos, tales como: la recuperación del Cerro del Carmen, del Portal del Comercio, Plaza Barrios, estaciones de Transmetro, el corredor Aurora – Cañas y más recientemente la vivienda cooperativa COINVE de RL. Además, organiza actividades culturales y formativas con una serie de socios nacionales e internacionales para ejecutar dichos proyectos.

A nivel de agentes privados empresariales solo se ha detectado la participación institucionalizada de gremiales como la CGC. También es notable el rol de Cementos Progreso que a través de su programa de responsabilidad social ha incidido en promover el proyecto de ampliación del anillo periférico y la planificación territorial de otras municipalidades de la AMCG. Es notable la ausencia de agentes privados empresariales como las grandes consultoras internacionales cuya presencia ha sido activa en otras experiencias centroamericanas.

Del lado de los sectores comunitarios organizados y académicos se ha detectado la participación cinco agentes principales. Primero, las entidades académicas: el CEUR asociado a la USAC; la UFM que ha dado seguimiento y hecho crítica al POT y AVANCSO cuya producción intelectual sirvió de base para la formulación del plan. Es notable la participación del PNUD para acompañar la implementación del POT a través del programa PRODEME. El Colegio de Arquitectos de Guatemala (CAG) también dio seguimiento a la preparación del POT y posteriormente a su implementación de la cual ha sido ocasionalmente crítico. Finalmente, se ha incluido dentro de este grupo al movimiento “Compromiso Ciudadano” que es formalmente una asociación ciudadana aunque en la práctica ha funcionado como un partido político.

- Los individuos

A nivel de individuos se han identificado agentes clave en dos sectores. Del lado estatal sobresalen las figuras de los alcaldes Arzú (2004-2018) y Quiñonez (2018). Hay que recordar que Arzú ya había sido alcalde de Guatemala (1986-1990) y Presidente de la República (1996-2000). También ha sido relevante el papel del vice alcalde o concejal primero, puesto que fue ejercido por Godoy (2004-2008) y por el actual alcalde Quiñonez (2012-2018) que antes había sido Secretario de SEGEPLAN. Godoy también ha continuado con su carrera política, en 2012 le disputó la municipalidad a Arzú y posteriormente se ha desempeñado como asesor y secretario de juventud de la administración Morales (2016-2020). Ello indica que el POT de Guatemala ha contado con el involucramiento y el respaldo de figuras con gran peso político a nivel nacional.

Del lado de los agentes planificadores destacan varias figuras. Durante la formulación sobresale el coordinador técnico del equipo, Oliver Hartleben. Una vez formulado el POT su implementación ha recaído en varias personas. Destaca la arq. Rossana García quien ha estado a cargo de la DCT y Urbanísticas desde 2016. Finalmente, dentro de los agentes ciudadanos sobresalen el arq. Alfoso Yurrita delegado del CAG durante el proceso de elaboración del PODT y el arq. Rodolfo Azpuru, urbanista, quien como consultor estuvo a cargo de la formulación del Plan Guatemala 2020 y asesoró al equipo municipal en la preparación del POT. Por último, hay que mencionar al equipo humano de Urbanística que como colectivo han estado a cargo de la implementación de los proyectos estratégicos que forman parte del POT.

5.2.6 Los recursos

- Recursos económicos

De acuerdo al proyecto PRODEME (PNUD, 2005) el programa desarrollo metropolitano tenía asignado un presupuesto de casi \$73 millones los cuales se distribuían según el detalle de la tabla 5.10

Tabla 5.10: distribución de recursos entre componentes del PRODEME (2004-2008)

	Objetivo	Monto \$	%
1	Movilidad Urbana	59,195,103	81.1
2	Medio Ambiente y disposición de desechos sólidos	3,417,436	4.7
3	Ordenamiento Territorial	1,609,973	2.2
4	Centro Histórico	1,282,051	1.8
5	Fortalecimiento institucional	7,463,531	10.2
	Total	72,968,000	100.0

Fuente: elaboración propia en base a (PNUD, 2005).

Es notable que el grueso de recursos invertidos se orientaron hacia las obras del Transmetro. Los componentes directamente relacionados con el POT tuvieron que ver con ordenamiento territorial que incluía la mejora catastral y con fortalecimiento institucional que comprendía elementos como análisis estratégico y seguimiento del proyecto. No obstante ello sigue siendo una cantidad modesta si se compara con las direcciones relacionadas con la ejecución de obras de infraestructura o incluso con las vinculadas a la recuperación del Centro Histórico de la ciudad.

- Recursos humanos

Durante su formulación el POT estuvo a cargo de la UPDM, que posteriormente se transformó en la DPU, la cual estaba conformada por un equipo de cinco técnicos (arquitectos, ingeniero y ambientalista) bajo la supervisión del concejal Godoy. La Dirección tuvo también el apoyo de ocho consultorías puntuales financiadas en el marco del PRODEME (PNUD, 2005) incluyendo una consultoría responsable del componente urbanístico del Plan Guatemala 2020. Este manejo del equipo humano le otorgó al POT un carácter endógeno en tanto se trata de empleados municipales con apoyo de consultores con poca o nula intervención de agentes internacionales o de empresas consultoras especializadas. Es relevante además que ese mismo equipo se convirtió posteriormente en el equipo base de la DPU y finalmente, que esos mismos técnicos han jugado un papel fundamental en la operación de “Creamos Guate”, la gremial de planificadores territoriales del país.

5.2.7 Las normas

La experiencia del POT Guatemala se realizó en el marco de diversas normativas nacionales que se muestran en la tabla 5.11.

Tabla 5.11: normas que orientan la formulación e implementación del POT Guatemala

	Normas	Año
1	Constitución Política	1986
2	Código Municipal	2002
3	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento	2002
4	Ley del Registro de Información Catastral	2005
5	Reglamento de Ordenamiento Territorial (ROT)	2009
6	Ordenanza del POT	2009
7	Ordenanza de Normas Complementarias de OT (COT)	2009
8	Reglamento de Organización y Participación Comunitaria	2001
9	Reglamento de Evaluaciones de Impacto Vial	2004
10	Reglamento de Contribución por Mejoras	1991

Fuente: elaboración propia

Se pueden distinguir tres tipos de normativas asociadas a la experiencia del POT. Primero, son relevantes las normas nacionales (Constitución, el Código Municipal, la de Consejos de Desarrollo y Catastral) dentro de las cuales sobresale el Código Municipal que los responsables del POT utilizan para justificar la necesidad de la planificación municipal y la competencia autónoma de la municipalidad para formularlo e implementarlo. En segunda instancia se encuentran los tres cuerpos normativos locales surgidos del proceso del POT (Reglamento, Ordenanza y Normas Complementarias) que fueron aprobados simultáneamente por el Concejo Municipal a inicios de 2009. Finalmente, el POT mismo alude a otras tres reglamentaciones locales previas que lo complementan: participación ciudadana; temas fiscales relacionados con las contribuciones por mejoras y la de impacto vial. También es notable que el documento técnico del POT identificó al menos otros diez reglamentos locales que fueron derogados para no entrar en contradicción con el núcleo normativo del nuevo plan.

En síntesis, las normas asociadas al POT reafirman el rol protagónico de la municipalidad de Guatemala en esta experiencia. Por una parte, recogen el marco nacional para reforzar la competencia del municipio respecto al campo de la planificación. Por otra parte, destacan las nuevas normas locales que habilitan la implementación del POT permitiendo su aplicación y vinculándolo a otras dimensiones de la gestión territorial como la participación y el financiamiento.

5.2.8 Las relaciones

El caso del POT Guatemala pone en relieve diversas relaciones que ilustran la operación del campo de la planificación en el país y en el municipio en particular. Sobresalen dos tipos de relacionamientos: los formales o institucionalizados, entre instancias públicas; las relaciones bilaterales entre municipalidad, organizaciones empresariales y habitantes.

- Las relaciones entre organizaciones estatales

Como ya se ha explicado la experiencia de formulación e implementación del POT Guatemala ha sido responsabilidad de la municipalidad de Guatemala. No ha habido participación documentada de parte de instancias públicas del gobierno nacional ni de otras municipalidades a pesar de la importancia del municipio para la AMCG y el país. Es notable que las organizaciones del campo de la PT a nivel nacional no hayan participado orgánicamente ni en el proceso de formulación ni en el seguimiento e implementación del plan. De igual forma para evitar la complejidad de la coordinación entre municipios no se han planteado mecanismos de relación permanente con otras municipalidades del AMCG. En tal sentido la atención debe focalizarse en las relaciones entre instancias de la misma municipalidad.

La formulación del POT estuvo a cargo de la UPDM directamente bajo el Concejo Municipal, particularmente del despacho del vice alcalde o concejal primero. Esta relación jerárquica facilitó de una parte la vinculación directa entre el POT y el Plan Guatemala 2020 como documento más amplio y estratégico de desarrollo municipal y por otra otorgó respaldo político del más alto nivel a la UPDM. Una vez el plan fue aprobado emergieron dos nuevas instancias municipales. La DPU como heredera directa de la UPDM a cargo de la continuidad de la planificación municipal y la DCT a cargo de la implementación del POT en términos de otorgamiento de permisos y licencias. Aunque ambas instancias están al mismo nivel jerárquico y dependen del Concejo aparece que la DCT tiene mayor protagonismo político ya que sus responsables han sido parte del mismo Concejo y sus decisiones impactan directamente la actividad inmobiliaria. Adicionalmente, también aparece que el ritmo de trabajo de la DPU en términos de formulación de nuevos planes se ha ralentizado. De acuerdo a los informantes la relación entre estas unidades: DCT, DPU, Dirección del Centro Histórico, Urbanística y la Obras Públicas y Vialidad ha sido de colaboración aunque con tensiones persistentes particularmente en el proceso de otorgamiento de permisos. En el caso de Urbanística su dirección está actualmente ocupada por la misma directora de la DPU. Para facilitar la coordinación el POT previó el funcionamiento de la Junta de Ordenamiento Territorial (JOT) en la que participan los equipos técnicos de las direcciones y el concejal primero como enlace directo con la Concejo Municipal. En todo caso, es este hexágono de relaciones (Concejo, DPU, DCT, Urbanística, DCH, OP) la que determina la operación real del POT en Guatemala.

- Las relaciones con organizaciones privadas y sociales

Desde el inicio del proceso de formulación del POT se reconoció la existencia de dos tipo de “usuarios” del plan: el vecino y el inversionista en una distinción que alude a la motivación de los agentes en relación al valor de uso y al valor de cambio del suelo. Ambos usuarios fueron convocados a una serie de ejercicios de participación y consulta. De acuerdo a la misma documentación del POT en 2006 se realizaron tres seminarios en los que se discutieron temas como: generalidades del plan, procedimientos de participación vecinal, regulación de los usos del suelo, incentivos y cuestiones generales. En estas actividades participaron 369 personas

agrupadas en cinco “tipos de actor”: 1/ público (municipalidad de Guatemala); 2/ gremios y universidades; 3/ privado (empresas); 4/ vecinos (dirigencia barrial y habitantes); 5/ otros. Nuevamente es notable la ausencia de representantes del gobierno nacional. Estos ejercicios fueron parte del proceso oficial de elaboración del POT y tuvieron un carácter institucional aunque muy puntuales como para poder hablar de un espacio de relacionamiento entre municipalidad y agentes privados y ciudadanía. Entre otros resultados de estos espacios destacan los elementos de consenso vinculados a la necesidad de formular el POT, la inversión vial, la protección de áreas de riesgo, la regulación de los usos del suelo y la participación de la ciudadanía en la planificación del territorio. Por otra parte, se aprobó que la JOT pudiera solicitar la opinión no vinculante de los vecinos para proyectos “sensibles” por su tamaño o por el tipo de uso de suelo proyectado.

Existen temas de disenso o conflicto donde se identifican diferencias de opinión entre los habitantes y agentes empresariales. Sobresalen asuntos como: la participación directa de los vecinos en la autorización de un proyecto; la aplicación de los índices de edificabilidad y de altura; y la relevancia prioritaria de los propietarios en la toma de decisiones sobre la ciudad. Finalmente, la documentación oficial recoge las inquietudes expresadas por los vecinos participantes alrededor de algunos temas relacionados directamente con la propiedad privada del suelo. Destacan elementos como: 1/ la captura de plusvalías generadas por la aplicación de los nuevos índices; 2/ la afectación de las nuevas normativas sobre el valor de las propiedades; 3/ la creación de espacios públicos (áreas verdes); y 4/ la prevención de la ocupación irregular de áreas de protección. A pesar de lo anterior, la municipalidad de Guatemala no enfrentó dificultades mayores para aprobar el POT en 2009 y continuar con su aplicación hasta la fecha. De hecho el POT se ha convertido en el modelo de referencia de otros planes territoriales municipales en Guatemala.

5.3 PDT-AMSS

El PDT-AMSS finalizado en 2016 es el más reciente ejercicio de planificación territorial en el área metropolitana de la capital salvadoreña. El caso representa varios elementos de interés para la investigación tanto por tratarse de la experiencia más avanzada de planificación urbana en el AMSS y por haber estado a cargo de la dupla institucional conformada por el Consejo de Alcaldes (COAMSS) y su Oficina de Planificación (OPAMSS), instancias que desde 1990 han estado amparadas en un marco legal específico y se han hecho cargo de las funciones de planificación metropolitana y de emisión de permisos y licencias para urbanización y construcción por medio de un esquema único de colaboración intermunicipal a nivel centroamericano. El caso del PDT-AMSS permite recuperar la experiencia del COAMSS/OPAMSS y subrayar la importancia del componente de gestión del suelo y regulación de la propiedad privada que forma parte integral del plan tal como se explica más adelante. El caso PDT-AMSS tiene interés además por su carácter paradigmático en el contexto salvadoreño

en tanto la estructura COAMSS/OPAMSS se ha convertido en un modelo para otras experiencias de planificación regional en el país.

5.3.1 Antecedentes y origen del PDT-AMSS

La historia de la planificación urbana metropolitana en el AMSS tiene cincuenta años. Arranca en 1968 cuando el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) formula el original Metroplan 80 (Adley Associates, 1968) con el apoyo de una consultora estadounidense que reconoce el proceso de metropolización y propone, entre otros elementos, la creación de una estructura institucional capaz de gestionar el espacio urbano metropolitano. Dicho plan nunca estuvo vigente pero constituyó un punto de referencia para las experiencias subsiguientes. Después del terremoto de 1986 que produjo gran destrucción en la capital salvadoreña, diez municipalidades metropolitanas dieron vida al COAMSS como instancia de coordinación política y a OPAMSS como instancia técnica de planificación, autónoma respecto a otras instancias del gobierno nacional. El primer producto de planificación elaborado por OPAMSS fue el denominado Metroplan 2000 (OPAMSS, 1989), particularmente su esquema director que tenía un carácter temporal mientras se elaboraba un plan maestro integral. A partir de entonces éste se convirtió en el elemento base para el control territorial en los municipios metropolitanos. La aprobación de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (LDOT-AMSS) y su reglamento en 1990 terminó de reafirmar el diseño institucional, definir las competencias y procedimientos de OPAMSS y vincular legalmente a 14 municipios.

Posteriormente, sucedieron nuevas experiencias de planificación metropolitana desde el VMVDU en el gobierno nacional. El Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR – AMSSA) se formuló en 1997 de forma complementaria al Plan Maestro de Transporte del AMSS (PLAMATRANS) producido desde el Vice Ministerio de Transporte (VMT). No obstante, el PLAMADUR nunca fue aprobado oficialmente y quedó como documento de referencia para el trabajo COAMSS/OPAMSS. De igual forma en 2011, en el marco del proceso de ordenamiento territorial a escala nacional abierto con el PNODT (VMVDU, MARN, 2004) se elaboró el PDT de la Sub Región Metropolitana de San Salvador (PDT-SRMSS) (VMVDU, 2011). Dicho plan tampoco fue aprobado u oficializado ni por el gobierno nacional ni por las municipalidades aunque OPAMSS tuvo representación durante el proceso de formulación y preparación técnica. Finalmente, en 2011 el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) elaboró y aprobó mediante decreto ministerial las Directrices de Zonificación Ambiental y Usos del Suelo de la SRMSS las cuales se fundamentan en sus atribuciones según la Ley del Medio Ambiente (LMA). Una síntesis de estos instrumentos se presenta en la tabla 5.12.

Tabla 5.12: instrumentos de planificación en el AMSS

	Instrumento	Entidad responsable	Año	Estado de aplicación
1	Metroplan 80	MOP – DUA	1968	No oficial
2	Metroplan 2000	COAMSS – OPAMSS	1989	Vigente hasta 2017
3	PLAMADUR – AMSSA	MOP – VMVDU	1997	No oficial
4	PLAMATRANS	MOP – VMT	1997	No oficial
5	PDT – SRMSS	MOP – VMVDU	2010	No oficial
6	Zonificación ambiental	MARN	2011	Vigente
7	PDT-AMSS	COAMSS – OPAMSS	2017	Vigente

Fuente: elaboración propia en base a (COAMSS/OPAMSS, 2016)

Quiere decir que cuando COAMSS/OPAMSS tomó la decisión de elaborar del PDT-AMSS ya existía en el área metropolitana una compleja trama de planes urbanos no aprobados, unas directrices ambientales que afectaban las áreas de expansión y un esquema director vigente desde hacía 24 años. En 2012 por iniciativa de su Dirección Ejecutiva, OPAMSS formuló el proyecto “Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del PDT-AMSS”⁷ que se presentó para financiamiento de la delegación de la UE (OPAMSS, 2012). La solicitud incorporó dos elementos clave: primero, desde una lógica procedimental se propuso realizar el proyecto de una manera participativa con un enfoque de gestión territorial; segundo, el producto esperado era la actualización del PDT-AMSS. OPAMSS se planteó como la principal responsable de la ejecución del proyecto prescindiendo de las figuras de consultores individuales o empresas internacionales. Además, en la solicitud se incluyó como socias del proyecto a la Fundación “Dr. Guillermo Manuel Ungo” (FUNDAUngo) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

El proyecto fue aprobado al año siguiente para ser ejecutado en un período de tres años (2013-16) con el objetivo global de “Construir un territorio democrático, participativo, sostenible y productivo a través del uso racional del suelo en el ámbito de la gestión territorial”. También se propuso como objetivo específico “Favorecer procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del PDT-AMSS” (OPAMSS, 2012). En ese marco se firmó el respectivo convenio de financiamiento entre la UE, OPAMSS, UCA y FUNDAUngo e inició la ejecución. Dentro de OPAMSS la ejecución quedó asignada a la sub dirección de planificación e investigación y específicamente a la unidad de planificación. El proyecto concluyó en 2016 con la aprobación del nuevo esquema director. En la figura 5.3 se muestra un detalle del proceso con una línea de tiempo.

⁷ En los mismos documentos oficiales del Proyecto se hace referencia indistintamente al PDT-AMSS, al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) y el Esquema Director.

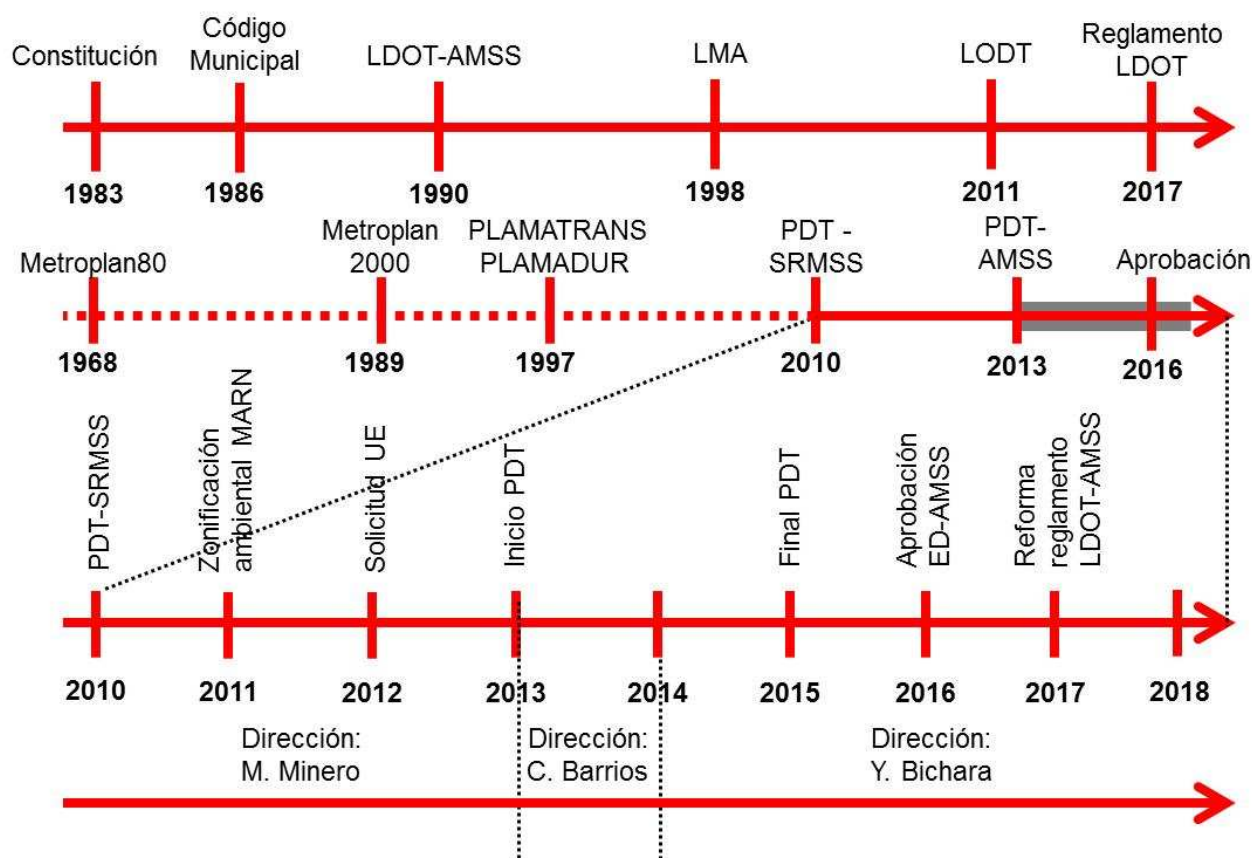


Figura 5.3: Línea del tiempo proceso PDT-AMSS

Fuente: elaboración propia con base en fuentes varias

5.3.2 Resultados y organización del PDT

El PDT se propuso alcanzar tres resultados: 1/ “Fortalecer las capacidades técnicas de OPAMSS y las municipalidades del AMSS para la gestión del territorio” a través de actividades de sensibilización y capacitación; 2/ “Reorientar el modelo territorial expansivo a uno de desarrollo consolidado en altura y re uso del suelo de cara a la sostenibilidad ambiental y socio económica del AMSS” por medio de actuaciones sobre la mancha urbana y evitar la expansión; 3/ “Puesta en marcha de espacios de coordinación metropolitana y micro regionales con actores locales” lo que implicaba la identificación de actores y su involucramiento en el proceso de formulación del plan (COAMSS/OPAMSS, 2016).

Una vez inició la ejecución del proyecto cobró importancia la definición específica de lo que significaba la “actualización del PDT-AMSS” en tanto legalmente la LODT-AMSS no reconoce dicho instrumento sino un “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (PMDOT) y su Esquema Director (ED). En 2015 el equipo técnico de OPAMSS definió que el producto último del proyecto sería dicho Esquema Director (COAMSS/OPAMSS, 2016). Esta decisión tuvo un carácter pragmático en tanto la definición del PMDOT de la ley es excesivamente amplia y escapa de las competencias mismas de OPAMSS y de las limitaciones de

tiempo y recursos del proyecto. El proyecto original incluía ocho productos de diferente naturaleza: 1/ Diagnósticos biofísico, urbano territorial y socio económico del AMSS; 2/ Prospectiva del AMSS; 3/ Propuesta de PDT-AMSS (clasificación de suelos, tratamientos urbanísticos, lineamientos normativos, proyectos estratégicos); 4/ Diplomado para técnicos municipales y de OPAMSS; 5/ Formaciones iniciales en planificación territorial para actores AMSS; 6/ Estudio de casos de planificación territorial en el AMSS; 7/ Metodología para la participación; 8/ Identificación y selección de actores clave (OPAMSS, 2012). Lo anterior implicaba que los productos del proyecto no debían limitarse a instrumentos técnicos de planificación, sino que también debían incluir formación, investigación y participación.

5.3.3 Estructura y propuesta del PDT: el Esquema Director

La ejecución final del PDT-AMSS llevó al desarrollo de los productos que presentan en la tabla 5.13. En términos generales los productos esperados y los realizados coincidieron con la adaptación de los alcances específicos del esquema director conforme al análisis legal ya comentado.

Tabla 5.13: productos finales del PDT-AMSS

	Productos	Componentes
1	Diagnóstico y caracterización del AMSS	Diagnósticos: biofísico, socio económico, urbano territorial
2	Prospectiva del AMSS	Línea base; problemáticas; cartografía; escenarios
3	Propuesta del PDT-AMSS	Esquema Director ampliado; propuesta económica; proyectos estratégicos
4	Diplomado en Planificación Territorial	Ocho módulos con 125 horas lectivas
5	Formaciones iniciales en Planificación Territorial	Seis sesiones con 24 horas lectivas
6	Casos de Planificación Territorial en el AMSS	Tres casos de estudio de experiencias en el AMSS
7	Metodología para la participación en PDT-AMSS	Propuesta de metodología participativa
8	Identificación y selección de actores clave	Marco de referencia; actores identificados; sumario de percepciones sobre problemáticas

Fuente: elaboración propia en base a (COAMSS/OPAMSS, 2016)

Los productos respetaron los tres grandes ámbitos de trabajo previstos: planificación, formación e investigación y participación. Su producto culminante es la propuesta final de Esquema Director. El ED-AMSS está compuesto de dos grandes elementos. El primer elemento es la Clasificación General de Suelos que divide el AMSS en suelos urbanos, urbanizables, rurales y no urbanizables de acuerdo a lo establecido en la LDOT-AMSS y en la LODT nacional. Esta puede entenderse como una “macro zonificación” del área metropolitana que identifica los límites de expansión, aunque sin establecer explícitamente un anillo o borde urbano. El segundo elemento es el Plano

General de Tratamientos Urbanísticos que divide las cuatro clases de suelo en diez tratamientos urbanísticos y estos a su vez en 25 aptitudes urbanísticas. De tal forma que el ED-AMSS se compone de tres planos principales que reflejan clasificaciones, tratamientos y aptitudes. Al igual que en el caso del POT de Guatemala, esta lógica de zonificación del suelo responde a la identificación de seis tipos de corredores vinculados a la jerarquía vial y a la presencia del Sistema Integral de Transporte del AMSS (SITRAMSS) o BRT. Además, el ED plantea nuevos parámetros urbanísticos para regular la intensidad de uso en el territorio metropolitano por medio de índices de impermeabilización, edificabilidad y altura en pisos vinculados a cada aptitud. En esto jugó un rol clave la asesoría del urbanista español Juan Heras quien acompañó a la sub dirección de planificación en la fase final de elaboración de la propuesta. Esta retoma otros dos elementos: un planteamiento de desarrollo económico territorial (DET) y un Banco de Proyectos Estratégicos. Finalmente, tal como manda la LDOT-AMSS el COAMSS aprobó formalmente el ED-AMSS en julio 2016 actualizando y a la vez derogando el esquema original del Metroplan 2000 (COAMSS, 2016).

5.3.4 Implementación del PDT-AMSS

Con la aprobación del ED-AMSS incluyendo sus respectivos mapas y una vez formalmente concluido el proceso de elaboración del proyecto de cooperación con la UE, inició la fase de implementación y aplicación del esquema. Para ello, el equipo de OPAMSS emprendió el esfuerzo de modificación del reglamento de la LDOT-AMSS para adaptarlo a la nueva visión del esquema y viabilizar la aplicación de los nuevos parámetros urbanísticos. Esto se logró con la aprobación del Decreto #9 de COAMSS (2017) que incorporó 33 artículos nuevos al reglamento existente. Esto tiene una importancia fundamental en tanto se abordan temas como: definiciones; atribuciones de OPAMSS; procedimientos para trámites y permisos de construcción y urbanización; responsabilidades de los profesionales; normativas de estacionamientos; normas urbanísticas de aprovechamiento del suelo; categorías de uso del suelo; instrumentos de regulación (clasificación, tratamiento y aptitud); y compensaciones urbanísticas por aumento en el aprovechamiento. Estas últimas cuatro se refieren directamente a la gestión del suelo y la introducción de nuevas regulaciones sobre la propiedad privada del mismo. A partir de entonces el nuevo reglamento se ha convertido en el instrumento para el otorgamiento de permisos de urbanización y construcción en el AMSS quedando dicha función a cargo de la sub dirección de control territorial (COAMSS, 2017).

Un segundo proceso relacionado con la implementación del Esquema Director del PDT-AMSS ha sido la continuidad del esfuerzo de planificación territorial dentro del AMSS desde la respectiva sub dirección. Esto incluye el desarrollo de la propuesta de compensaciones urbanísticas anunciadas en el reglamento reformado como mecanismo para que los propietarios que se benefician con los índices urbanísticos ampliados hagan aportaciones especiales a la ciudad en términos de infraestructura, espacio público o dinero. También se ha seguido avanzando en la elaboración de planes municipales más detallados, como en el caso del municipio de San Marcos. No obstante, aún es pronto para conocer el real impacto del PDT-

AMSS y su esquema director en la dinámica urbana del AMSS particularmente en los procesos más estructurales de expansión urbana y sostenibilidad ambiental.

5.3.5 Los agentes

El caso de estudio del PDT-AMSS permite reconocer diversos agentes a nivel de organizaciones e individuos en el Estado, empresarios y habitantes los cuales se identifican en la siguiente tabla.

Tabla 5.14: agentes en el caso PDT-AMSS

	Estatales	Empresariales	Habitantes y academia
Organizaciones	COAMSS	CASALCO	UCA
	OPAMSS	Grupo Roble	FUNDAUngo
	Sub Dirección Planificación	Inversiones Bolívar	ASIA
	Sub Dirección Control	Urbánica	SACDEL
	Municipalidades AMSS	AGRISAL	FUNDASAL
	MOP – VMVDU – VMT	León Sol Consultores	FESCOVAM
	ANDA		
	MARN		
	UE		
Individuos	Margarita Minero	Giuseppe Angelucci	Carlos Ferrufino
	Yolanda Bichara	Alvaro Barraza	Carlos Rodríguez
	Karla Miranda	Eleonora Sol	Mario Peña
	Jorge Henríquez		Roberto Samayoa
	Celina Cruz		
	Boris Funes		
	Juan Heras		

Fuente: elaboración propia

- Las organizaciones

Múltiples organizaciones del sector público han participado de forma directa en la elaboración del esquema director. En primer lugar destaca la importancia del COAMSS, coordinado por el alcalde de San Salvador, que tenía la responsabilidad última de aprobar el esquema y la normativa asociada. Es necesario aclarar que a pesar de la relación directa entre COAMSS / OPAMSS, esta mantiene una autonomía administrativa que evita una dependencia jerárquica estricta respecto de los alcaldes y le garantiza un margen de maniobra para llevar adelante procesos como el del PDT. Al interior de la OPAMSS resultan clave los roles de: la Dirección Ejecutiva que dirige en términos administrativos y operativos la oficina y las dos subdirecciones de planificación y control encargadas de la formulación e implementación del esquema. OPAMSS también cuenta con otras unidades relacionadas de forma más indirecta con el proceso como desarrollo económico y social y la escuela de formación metropolitana. También es importante considerar las municipalidades metropolitanas individualmente ya que cada una de ellas es usuaria de los servicios de OPAMSS y a través de sus equipos técnicos participaron directamente en el proceso de formulación.

Por otra parte, el proceso de formulación del PDT involucró a tres organizaciones del sector público de nivel nacional. Primero, el MOP a través de sus vice ministerios de vivienda (VMVDU) y de transporte (MVT). Hay que recordar que el VMVDU había concluido la formulación del PDT-SRMSS en 2011 y en tal sentido había sido el promotor del último ejercicio de planificación metropolitana. De igual forma, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y el MARN cuyas licencias y autorizaciones tienen un papel clave en el proceso de emisión de calificaciones y permisos por parte de OPAMSS se involucraron en el proceso de planificación. Aunque ninguna de estas instancias tenía la titularidad del PDT-AMSS ni ofreció financiamiento para su realización si fueron convocadas oficialmente para opinar durante su desarrollo y sus representantes participaron en actividades de discusión durante las fases de diagnóstico, prospectiva y propuesta. Por último, también aparece la UE como agente financiador y de control administrativo del proyecto de actualización.

Del lado del sector privado empresarial, el proceso de elaboración del PDT-AMSS incorporó formalmente a cinco agentes: CASALCO como representante gremial del sector construcción, particularmente de los “viviendistas” o desarrolladores de proyectos inmobiliarios e individualmente a las empresas más grandes del sector: Grupo Roble, Inversiones Bolívar, AGRISAL y Urbánica. Las cuales dentro de sus portafolios incluyen: vivienda para diferentes estratos sociales, centros comerciales y hoteles. También destaca la participación regular dentro de todo el proceso de una empresa consultora, León Sol arquitectos la cual formó parte del consorcio que formuló el PDT-SRMSS en 2011 (VMVDU, 2011) y del Metroplan 2000.

Finalmente, del lado de los habitantes y otros agentes participaron varias organizaciones. El máximo nivel de involucramiento lo tuvieron la UCA y FUNDAUngo las cuales como ya se ha explicado fueron formalmente socias del proyecto financiado por la UE. La UCA tuvo a su cargo tres de los productos del proyecto: el desarrollo del Diplomado en Planificación Territorial; las Formaciones Iniciales para actores y el Estudio de Casos. La universidad también brindó asesorías a OPAMSS en temas especializados como planificación territorial, marco legal e institucional y desarrollo económico y al final se encargó de producir el documento de sistematización del Plan. FUNDAUngo fue responsable de dos productos: la Metodología de Participación y la Identificación de Actores Clave que fueron los documentos que orientaron la estrategia de involucramiento de los diversos agentes. Adicionalmente, algunas organizaciones sociales participaron constantemente en el proceso: la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA); el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) y la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FESCOVAM).

- Los individuos

A nivel de individuos se han identificado agentes clave en los tres sectores. Del lado de lo público sobresalen los individuos dentro del equipo OPAMSS. Destacan tres direcciones ejecutivas que se sucedieron durante el período de realización del Plan: Margarita Minero,

arquitecta, directora ejecutiva al momento de la formulación (2009 - 2013); Cristina Barrios, arquitecta urbanista, directora (2014) y Yolanda Bichara, arquitecta, directora desde 2015. Como ya se ha mencionado la elaboración técnica del PDT estuvo a cargo de la Sub Dirección de Planificación que ha estado a cargo de Jorge Henríquez, arquitecto urbanista (2009-2014) y Karla Miranda, arquitecta urbanista (2015 – actualidad) y de la jefatura de planificación ejercida por la arq. Miranda (2009 – 2014), Marcelo Lungo y posteriormente por Boris Funes, también arquitecto y urbanista. Finalmente, también tuvo una participación destacada Juan Heras, arquitecto urbanista español, quien fungió como asesor externo durante la fase final de elaboración de la propuesta de esquema director y quien ya había participado en el PDT-SRMSS como parte de la empresa española EPYPSA. Resulta más difícil identificar un responsable político protagónico dentro del proceso debido a la movilidad de los alcaldes del AMSS y la función cambiante de coordinación de la comisión de planificación dentro del COAMSS.

Dentro del sector privado se ha podido identificar la figura de G. Angelucci, presidente de CASALCO y algunos representantes empresariales que le dieron seguimiento más específico al proceso de formulación y que participaron regularmente dentro del proceso de consultas realizado por OPAMSS. En el sector comunitario y académico, se han identificado cuatro individuos. Del lado de los socios del proyecto: en la UCA, Carlos Ferrufino, autor de esta investigación, arquitecto urbanista quien fue el coordinador del equipo de la universidad durante la realización del PDT-AMSS como jefe del Departamento de Organización del Espacio (DOE); en FUNDAUngo la participación estuvo a cargo de Carlos Rodríguez, filósofo y sociólogo, como director de participación ciudadana. Las organizaciones sociales antes mencionadas tuvieron también representantes permanentes: Mario Peña, arquitecto urbanista de parte de ASIA y Roberto Samayoa, arquitecto de parte de SACDEL.

5.3.6 Los recursos

- Recursos económicos

De acuerdo a la solicitud de financiamiento solicitado a la UE (OPAMSS, 2012) la actualización del PDT-AMSS tuvo un presupuesto de más de €410,000.00 (\$490,000.00) para los tres años de ejecución (2013 – 2015), incluyendo las contrapartidas de los socios: OPAMSS, UCA, FUNDAUngo. Dicho monto se distribuía en grandes rubros según el formato requerido por la UE de acuerdo al detalle de la tabla 5.15.

Otro dato relevante en términos de los recursos económicos movilizados es la composición de este monto entre los diferentes socios. La UE aportó más del 70% del total con más de €290,000; mientras que los socios locales aportaron en concepto de contrapartida los €122,000 restantes desglosados entre: OPAMSS (€99,000.00); UCA (€15,000.00); FUNDAUngo (€8,000.00). Dichas contrapartidas comprendían una parte del salario del personal técnico y administrativo de los socios tales como: la coordinación del proyecto, técnicos en planificación y personal de campo en OPAMSS; la coordinación general y asesoría en SIG en la UCA y la coordinación y facilitación de talleres en FUNDAUngo.

Tabla 5.15: distribución de recursos para actualización del PDT-AMSS

	Objetivo	Monto €	%
1	Recursos humanos	149,195.72	36.1
2	Equipos y materiales	50,890.98	12.3
3	Oficina local: servicios, combustible, alquileres	39,414.24	9.5
4	Servicios: publicaciones y visibilidad	37,941.71	9.2
5	Otros: asesorías, consultorías, formaciones	108,901.98	26.4
6	Costos administrativos	27,044.12	6.5
	Total	413,388.75	100.0

Fuente: elaboración propia en base a (OPAMSS, 2012)

Los rubros más importantes del presupuesto fueron: salarios del personal técnico de OPAMSS en medio ambiente, amenazas y planificación territorial; salarios del administrador del proyecto; salarios de técnicos de levantamiento de campo; compra de licencias de ArcGIS y el Diplomado en Planificación Territorial. En tal sentido, el financiamiento de la UE contribuyó a fortalecer puntualmente a OPAMSS para llevar adelante los diversos productos de planificación. Es notable que las partidas orientadas a asesorías y consultorías puntuales fueron relativamente pequeñas lo que habla bien del esfuerzo por asumir la actualización del PDT-AMSS como parte del quehacer propio de los socios locales, particularmente OPAMSS. No obstante, hubo asesorías externas como la brindada por Juan Heras que debieron financiarse con otros recursos de OPAMSS ya que no estaban comprendidas en el presupuesto original de la acción. A pesar de ello, es destacado el esfuerzo por prescindir de empresas consultoras externas que habían sido protagonistas en los ejercicios previos de planificación de escala metropolitana. Finalmente, hay que resaltar que el presupuesto oficial de la actualización del PDT-AMSS fue modesto comparado con el del Plan GAM o el del POT Guatemala que se comentan en este trabajo. También es notable que el proyecto no incluyó ningún tipo de acción demostrativa ni obras de infraestructura.

- Recursos humanos

La formulación del PDT-AMSS estuvo a cargo de la sub dirección de planificación e investigación de OPAMSS. Más específicamente los documentos de diagnóstico, prospectiva y propuesta fueron elaborados en el departamento de planificación. Su equipo de trabajo estaba conformado por otros tres profesionales de planta (arquitectos, geólogo y ambientalista) y hasta ocho personas entre profesionales y técnicos que colaboraron durante plazos específicos a lo largo del proyecto. Además, el equipo de la sub dirección de control territorial también participó en el proceso de formulación interviniendo en varios talleres y opinando acerca de la aplicabilidad del nuevo ED y su normativa. Finalmente, también hay que señalar que al menos 21 técnicos de las áreas de urbanismo, desarrollo urbano y proyectos de las municipalidades metropolitanas también intervinieron en el proceso y participaron específicamente en talleres dirigidos a los gobiernos locales en las tres fases del proyecto.

Del lado de los socios del proyecto también hubo un aporte de recursos humanos. En el caso de la UCA participaron nueve docentes e investigadores en arquitectura, ingeniería, derecho y

antropología en diferentes momentos del proceso. Por parte de FUNDAUngo participaron dos profesionales en la preparación de la estrategia de participación ciudadana. En el caso de OPAMSS una vez se aprobó el ED-AMSS ha sido ese mismo equipo el encargado de su implementación y afinamiento por medio de normas complementarias.

5.3.7 Las normas

La experiencia del PDT-AMSS y su esquema director se realizó en el marco de diversas normativas nacionales y metropolitanas que se muestran en la tabla 5.16. Se pueden distinguir dos tipos de normativas asociadas al proceso de actualización del PDT-AMSS y su esquema director. Primero, son relevantes las normas nacionales (Constitución, Código Municipal, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial) las cuales otorgan a los municipios, de forma individual o asociada, la competencia para regular los usos del suelo y controlar los procesos de construcción y urbanización dentro de su territorio. En segunda instancia, son notables las normas de carácter metropolitano, particularmente la LDOT-AMSS y su reglamento que otorgan la competencia a COAMSS/OPAMSS para dirigir los procesos de planificación dentro del AMSS y establecer regulaciones específicas para su operatividad.

Tabla 5.16: normas que orientan la actualización del PDT-AMSS

	Normas	Año
1	Constitución Política	1983
2	Código Municipal	1986
3	Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS	1990
4	Reglamento de la LDOT-AMSS y su revisión	1990 / 2017
5	Ley del Medio Ambiente	1998
6	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT)	2011
7	Decreto de aprobación del Esquema Director del AMSS	2016

Fuente: elaboración propia

La actualización del reglamento de dicha ley, el cual contiene las regulaciones urbanísticas clave de la ciudad y la aprobación del nuevo esquema director ponen en evidencia el empoderamiento de la institucionalidad metropolitana y reafirman su autonomía dentro del campo de la PT en el país. El hecho que la LODT nacional reconozca de forma explícita las particularidades del ámbito metropolitano también confirma esta situación. Finalmente, es importante señalar la existencia de una serie de ordenanzas municipales que terminan de darle viabilidad a las disposiciones del esquema director en el nivel local. Sin embargo, dichas ordenanzas no han sido todavía adaptadas a las disposiciones finales del esquema.

5.3.8 Las relaciones

El caso del PDT-AMSS pone en relieve diversas relaciones que ilustran la operación del campo de la planificación en El Salvador y en el área metropolitana. Se pueden distinguir dos tipos de relacionamientos: los formales o institucionalizados, entre las instancias del sector público y las

relaciones bilaterales entre COAMSS / OPAMSS, organizaciones empresariales, habitantes y otros agentes.

- Las relaciones dentro del Estado

El documento “Metodología para la participación el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)” elaborado en el marco del proyecto (FUNDAUNGO, 2015) resaltó la importancia de la coordinación interinstitucional entre instancias públicas incluyendo organizaciones del gobierno nacional y municipalidades como mecanismo esencial para llevar adelante la actualización del PDT-AMSS. De ahí que a lo largo del proceso se realizaron nueve talleres con representantes de las municipalidades, particularmente técnicos y otros cuatro talleres con funcionarios de instituciones del gobierno nacional particularmente MARN, VMVDU, Ministerio de Economía (MINEC), ANDA y MOP – VMT. Además, se llevaron a cabo doce entrevistas bilaterales entre representantes de OPAMSS, ministerios e instancias autónomas para compartir elementos del diagnóstico, proyectos y visiones particulares sobre el AMSS (COAMSS/OPAMSS, 2016). A estas actividades asistieron 428 representantes de las 14 municipalidades y 149 representantes de 15 instituciones gubernamentales (COAMSS/OPAMSS, 2016).

Estos mecanismos de relacionamiento con las municipalidades y el gobierno nacional desembocaron en dos resultados clave: por un lado la aprobación por parte del COAMSS del esquema director y por otro la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) figura de coordinación entre gobierno nacional y COAMSS prevista en la LDOT-AMSS y que había estado inactivo desde 1990. Al interior de OPAMSS ya se ha mencionado que la relación clave se ha dado entre las dos sub direcciones de planificación y control territorial. La primera con un protagonismo más marcado hasta la aprobación del esquema director y la segunda a cargo de su implementación. No fue hasta en los últimos meses del proceso de actualización que se creó una tercera sub dirección de desarrollo económico y social la cual está focalizada en la vinculación entre el PDT-AMSS y la dimensión económica productiva y la calidad de vida de la población metropolitana. La relación operativa entre OPAMSS y municipalidades ocurre al interior del COAMSS (con los alcaldes) y en sesiones de trabajo periódicas (talleres, capacitaciones) con los técnicos y otros funcionarios municipales.

- Las relaciones con organizaciones empresariales, habitantes y otros agentes

El proyecto de actualización del PDT-AMSS se planteó desde su formulación como un ejercicio participativo a cargo de tres socios de los cuales dos eran no estatales. Esta tríada OPAMSS-UCA-FUNDAUngo estaba llamada a constituir el núcleo impulsor del PDT y en sí misma constituyó una novedosa articulación de agentes. La relación se formalizó en 2013 por medio de convenios bilaterales de cooperación durante la vigencia del proyecto, incluyendo responsabilidades, contrapartidas y recursos económicos. En 2015 OPAMSS y FUNDAUngo

rompieron su convenio y la fundación se retiró del proyecto por lo que el componente final de participación y sistematización fue trasladado a la UCA, ampliando el convenio original.

En relación al resto de agentes, FUNDAUngo tuvo a su cargo el diseño y facilitación del proceso participativo. Para ello, se produjo el documento “Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del AMSS” (FUNDAUNGO, 2015b) que contenía un listado y agrupamiento de los sujetos interesados en la planificación territorial del AMSS, además de una primera exploración de sus posturas respecto a temas fundamentales de ciudad. Se propuso incorporar seis grandes categorías de actores: entidades públicas (gobierno nacional, municipalidades, asamblea legislativa); organismos internacionales (cooperación, integración regional); actores económicos (empresa privada, cooperativas, gremiales, especialistas); organizaciones sociales (sectoriales, territoriales, ONG); universidades y centros de investigación y otros (medios de comunicación, partidos políticos). Para ello, se realizaron 21 eventos de participación (talleres, foros) durante las tres fases del proceso, como se muestra en la tabla 5.17.

Tabla 5.17: Eventos de participación durante proyecto de actualización del PDT-AMSS

	Etapas	# eventos	# de Participantes	# participantes / evento
1	Diagnóstico	3	86	28.7
2	Prospectiva	10	195	19.5
3	Propuesta	8	251	31.4
	Total	21	532	25.3

Fuente: elaboración propia con base en (COAMSS/OPAMSS, 2016)

Como ya se mencionó 13 de estos eventos estuvieron dirigidos a los agentes estatales mientras que los otros ocho fueron para no estatales: ONG, universidades, gremiales profesionales y empresariales y población organizada. En dichos eventos emergieron cinco grandes temas de interés entre los participantes: 1/ lo urbanístico, vinculado a la regulación de los usos del suelo y los procesos de expansión y densificación de la ciudad; 2/ lo ambiental, asociado a la gestión de los recursos hídricos, la gestión de riesgos y la protección de áreas sensibles; 3/ lo económico, vinculado a la generación de empleo y el financiamiento de la inversión; 4/ lo institucional, referido a los aspectos normativos, procedimentales y de coordinación entre instancias públicas y 5/ lo social, relacionado a temas como la inclusión, la seguridad ciudadana y la gestión democrática de la ciudad. Fue notable el interés en los aspectos asociados a la gestión del suelo: la regulación de los usos, la expansión y densificación, protección de áreas sensibles y financiamiento de la inversión metropolitana (COAMSS/OPAMSS, 2016). A pesar de lo anterior y a diferencia de lo sucedido con los agentes del sector público, a la fecha el esfuerzo de participación con los agentes empresariales, habitantes y otros agentes no ha resultado en la organización de espacios institucionalizados de seguimiento, intercambio de posturas y negociación.

5.4 PRUGAM – Plan GAM

El Plan GAM de San José, Costa Rica, derivado del programa PRUGAM es probablemente el ejercicio de planificación territorial de nivel metropolitano más ambicioso en Centroamérica en el siglo XXI en razón de sus alcances y de los recursos invertidos. A pesar de ello, ha tenido con resultados polémicos con múltiples controversias sociales, ambientales y legales. El interés en estudiar este caso radica en su magnitud, en la importancia estratégica de la región de estudio para el país, en haber estado a cargo de instancias del gobierno nacional y en el abordaje explícito de temas relacionados con la propiedad privada del suelo. El programa y el plan han estado a cargo de profesionales de la planificación lo que permite analizar las prácticas y la configuración del campo en Costa Rica y específicamente en la GAM en términos de normas, agentes, relaciones y recursos.

5.4.1 Antecedentes

En la caracterización del campo de la planificación territorial en Costa Rica se hace referencia a la definición de las cinco regiones de planificación del país establecida por el MIDEPLAN desde 1974. Una de esas regiones es la GAM, la más pequeña pero también la más poblada y con un mayor aporte a la economía del país. Dicha región se reconoció como producto de la rápida conurbación de las principales ciudades del país localizadas en el denominado Valle Central: San José, Alajuela, Heredia y Cartago con un total de 31 cantones de tamaños variables en las cuatro provincias antes referidas, los cuales ocupaban una superficie de 1,967 km², de los cuales 442 km² (22.4%) estaban urbanizados en 2004.

En 1982 se aprobó mediante el Decreto Ejecutivo 13583 el primer Plan de Desarrollo Urbano de la GAM elaborado por la Dirección de Urbanismo del INVU conforme a las directrices de la ley de Planificación Urbana (LPU) de 1968. Dicho plan según Fernández & Lungo (1988) constituye el primer ejercicio de planificación urbana metropolitana en Costa Rica que incorporaba algunos de los instrumentos clásicos de la planificación urbana moderna: una macro zonificación de los usos del suelo, delimitación de áreas de expansión y propuestas de proyectos orientadas hacia las grandes infraestructuras como la red de autopistas que conectan las principales ciudades, las cuales se fueron ejecutando gradualmente en los años ochenta. No obstante, el Plan GAM 82 no fue capaz de gestionar la dinámica de metropolización del Valle Central ni de contener u orientar el proceso de crecimiento extensivo de la mancha urbana que continuó consumiendo las áreas rurales y amenazando espacios de valor ambiental como los volcanes Barva, Irazú, las sierras de Talamanca y los cauces de los principales ríos, María Aguilar y Torres. Por ello, 20 años después de la aprobación de ese primer plan el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) impulsó su actualización por medio del PRUGAM.

El PRUGAM nace con la intención de superar las limitaciones y vacíos del Plan GAM 82 y reconocer los nuevos procesos urbanos de la GAM en el contexto de los grandes cambios territoriales ocurridos en Costa Rica en las últimas dos décadas del siglo XX. Específicamente se

planteó como la fase III-A del Plan Nacional de Desarrollo Urbano elaborado por el CNPU en 2002. De esa manera en diciembre 2003 durante la administración Pacheco (2002-2006) el MIVAH encabezado por Helio Fallas gestiona exitosamente un acuerdo de cooperación con la Unión Europea (UE) para financiar el PRUGAM a través del convenio (ALA/2002/001-068) por €18.5 millones, de los cuales €11 millones (59.5%) provenían de la UE y el resto de una contrapartida nacional. El proyecto debía realizarse en un período de cinco años (2004 – 2009).

5.4.2 Objetivos y organización del Plan PRUGAM

El programa nace con el objetivo de: “Mejorar las condiciones de vida de la población del Valle Central de Costa Rica, a través de una mayor competitividad de dicho espacio económico, derivado de una mayor eficiencia y calidad de vida y oferta de servicios y espacios”. A nivel específico se buscaba reducir “los costes ambientales, sociales y económicos derivados de un modelo territorial irracional e insostenible”. El PRUGAM se propuso realizar ocho productos: 1/ Plan GAM 2008-2030; 2/ Cuatro directrices para las áreas metropolitanas de San José, Heredia, Alajuela y Cartago; 3/ 31 planes reguladores para los cantones de la GAM; 4/ Actualización cartográfica; 5/ Equipamiento y capacitación para 31 cantones; 6/ Proyectos demostrativos; 7/ Instalación de un “Observatorio Urbano” y un “Centro de Cultura Urbana”; y 8/ Fortalecimiento de la capacidad de gestión de instituciones públicas y privadas. A diferencia del Plan GAM 82 el PRUGAM se puso formalmente bajo la batuta del MIVAH y del entonces recién creado CNPU y su secretaría técnica. El arq. Eduardo Brenes, urbanista y funcionario de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), integrante del Consejo, fue nombrado director del proyecto.

Tres de los elementos más sustantivos de la propuesta final del PRUGAM estaban directamente relacionados a la gestión del suelo y la regulación de la propiedad privada de cara a contener los procesos de expansión de la mancha urbana. Primero, destaca la actualización del Anillo de Contención Urbana (ACU) propuesto en el Plan GAM 82 y su complementariedad con un modelo de zonificación determinado a partir de los índices de fragilidad ambiental (IFA). Segundo, en dicha lógica se propuso el establecimiento de un régimen de suelo en cuatro categorías: urbano, urbanizable, no urbanizable y de protección, cada una de las cuales se subdividía en categorías menores. Todo ello con el propósito explícito de “regular las decisiones locales en materia de uso del suelo” desde una perspectiva regional metropolitana más allá de las decisiones puramente municipales surgidas de los planes reguladores cantonales (PRUGAM, 2009b). Finalmente, el plan buscaba darle primacía a la función social de la propiedad evitando la especulación del suelo en la periferia de la ciudad reduciendo la disponibilidad de suelo urbanizable y promoviendo la densificación de las áreas ya urbanizadas particularmente en el centro de San José y Alajuela. Es notable que estos elementos estaban directamente relacionados con formas de regulación de la propiedad privada del suelo, esencialmente la posibilidad de transformar suelo rural en urbano y densificar el suelo urbanizado.

5.4.3 Finalización de Plan PRUGAM y polémica

A finales de 2008 el PRUGAM estaba concluido por lo que el CNPU procedió a su entrega para revisión en las principales instancias públicas involucradas en su aprobación: Presidencia, MIDEPLAN, MINAE, MIVAH e INVU (Brenes, 2011). En 2009 mediante la resolución 1308 (09.06.09) el MINAE a través de la SETENA otorgó la viabilidad ambiental al Plan PRUGAM 2008-2030 y manda a gestionar su aprobación oficial ante la Dirección de Urbanismo del INVU (SETENA, 2009). Entre otros elementos críticos la resolución reconoció la zonificación propuesta en tres grandes áreas con regulaciones específicas sobre usos, ocupación y alturas de las edificaciones. De igual forma se manda a que los planes reguladores de escala cantonal respeten las grandes orientaciones del Plan PRUGAM y que el documento aprobado se constituya en una línea base para un futuro proceso de seguimiento. La misma SETENA reconoció en su resolución que el Plan había sido objeto de cuestionamiento ciudadano que lo identificaba como Plan PRUGAM – IDOM.

Sin contar con una respuesta oficial del INVU acerca del PRUGAM, el proyecto es cerrado técnica y administrativamente en diciembre 2009 conforme al acuerdo original con la UE con lo que se procedió a la liquidación del mismo. No fue hasta mayo 2010, en el contexto del cambio de administración 2010-2014 que INVU se pronunció acerca del Plan PRUGAM rechazándolo por diversos argumentos particularmente el manejo del anillo de contención. Al mismo tiempo se produjo una ruptura entre el MIVAH y la CNFL que eran las principales impulsoras del Plan. En ese marco el INVU desarrolla un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de la GAM (POTGAM) que fue presentado públicamente en 2012 asumiendo la información básica y los estudios técnicos del PRUGAM pero poniendo mayor énfasis en el anillo. Finalmente, en medio de una profunda polémica por las críticas de diversos actores el POTGAM es dejado de lado. Luego el CNPU decide encargar el esfuerzo de planificación al Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) que elabora una nueva versión y presenta en 2013 el Plan GAM (2013-2030) retomando las bases técnicas del PRUGAM. Este nuevo Plan es formalmente aprobado por Decreto Ejecutivo 38334 en marzo 2014, ya durante la administración Solís, por MIVAH – MINAE – MIDEPLAN – MOPT. En diciembre del mismo año diversos ciudadanos demandan ante la Sala de Constitucional la inaplicabilidad del referido decreto y del Plan GAM por diversas razones incluyendo: la carencia de fundamento técnico, la ausencia de viabilidad ambiental, la modificación arbitraria del ACU de 1982, el régimen de compensaciones y la afectación a zonas de recarga acuífera. La Sala admitió la demanda en enero 2015 y a la fecha no ha pronunciado sentencia. En la figura 5.4 se muestra una línea del tiempo que resume el proceso.

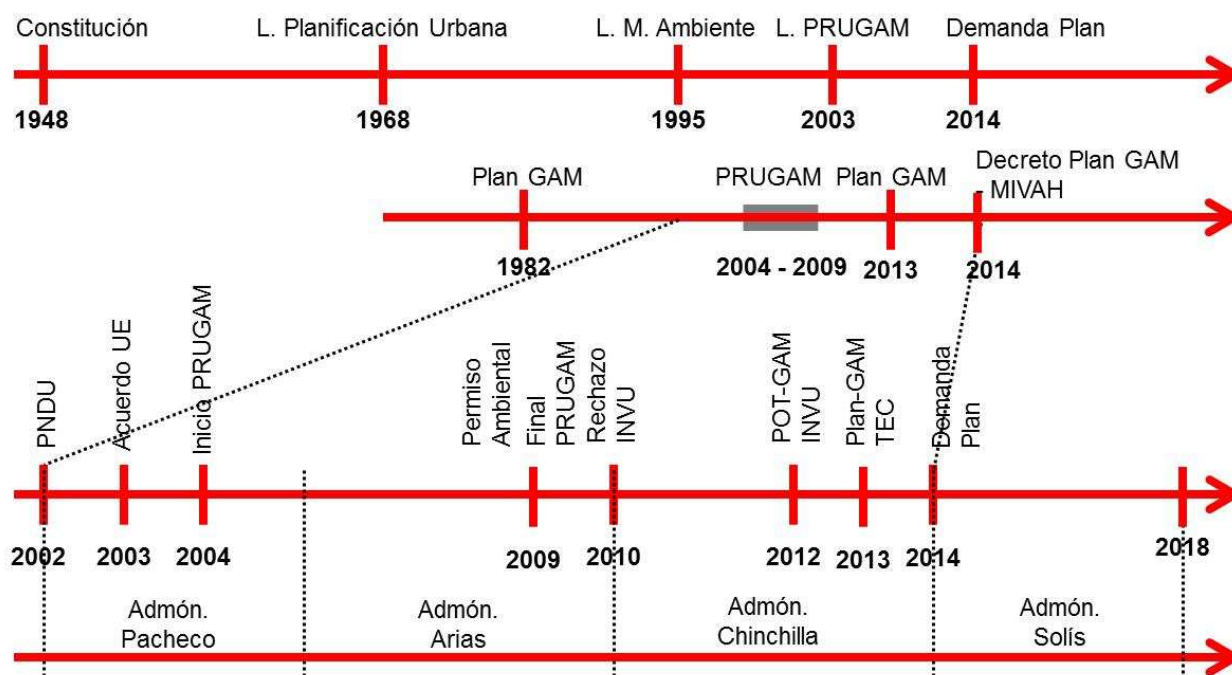


Figura 5.4: Línea del tiempo proceso Plan PRUGAM – Plan GAM

Fuente: elaboración propia con base en fuentes varias

5.4.4 Estructura y propuesta del Plan GAM

El Plan GAM se propuso como visión estratégica: “Consolidar la GAM como un espacio competitivo de primer rango en Centroamérica y el Caribe, considerando la protección de los recursos naturales, el paisaje y la consolidación de una red de centralidades densas integrales generadoras de productividad y que mejora la calidad de vida” (CNPU, 2013). Para ello se plantea de forma explícita la necesidad de cambiar el patrón de ocupación urbana de áreas forestales y de valor ambiental para contener la expansión e incorporar áreas verdes en las áreas urbanas. El Plan GAM parte de un análisis en seis dimensiones, temas críticos y ejes transversales según se presenta en la tabla 5.18

Tabla 5.18: estructura del Plan GAM (2013)

Dimensiones	Temas Críticos	Ejes transversales
Urbana Regional	Segregación social	Carbono neutralidad y adaptación al cambio climático
Vivienda y equipamiento social	Expansión horizontal urbana y déficit cualitativo de vivienda	Enfoque de derechos humanos
Ambiental	Protección de recursos naturales y recurso hídrico	Fortalecimiento de la gestión pública
Infraestructura	Gestión del Riesgo	Gestión del riesgo
Movilidad	Movilidad y conectividad regional	Continuidad e identidad del paisaje
Competitividad	Fortalecimiento de las condiciones turísticas	Instrumentos de gestión del territorio

Fuente: elaboración propia a partir de CNPU (2013)

La visión del Plan GAM se traduce en nueve proyectos estructurantes según se presenta en la tabla 5.19. Es notable que de los nueve proyectos estructurantes identificados cinco estén directamente relacionados a temas de movilidad, conectividad y transporte; dos están vinculados al tema de vivienda; uno a energía y otro a actividades económicas productivas.

Tabla 5.19: proyectos estructurantes de la GAM

Proyecto	
1	Anillo Periférico
2	Modernización Tren Eléctrico Interurbano
3	11 estaciones intermodales
4	Troncalización de transporte público y SITPM
5	Conector Intermodal Aeropuerto Juan Santamaría
6	Mejoramiento de barrios
7	Vivienda de alta densidad Centralidades Densas Integradas
8	Renovación proyecto Cachí y micro autogeneración residencial
9	Zona económica especial Cartago – Parque tecnológico Coyoil

Fuente: elaboración propia a partir de CNPU (2013)

Ninguno de los proyectos estructurantes hace una referencia explícita a la gestión del suelo, aunque las propuestas habitacionales deben incorporar previsiones en dicho sentido y todas tienen implicaciones sobre la manera en la que se aprovecha el suelo en el territorio. El plan incluyó además una propuesta de organización institucional fundamentada en la creación de una “Entidad de Desarrollo de la GAM” (EDEGAM) conformada por agentes gestores locales: municipios, comisiones municipales de plan regulador y federaciones de municipalidades con el apoyo del IFAM y por agentes gestores regionales: MIVAH, INVU, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, CFIA e instancias locales de participación. Adicionalmente, la EDEGAM se apoyaría en alianzas con organizaciones locales más específicas como gremiales, ONG y alianzas internacionales con organismos de cooperación (GIZ, JICA) y multilaterales (BID, UE). La propuesta era relevante en varios sentidos. Primero, porque promovía la creación de un nuevo espacio de relacionamiento entre los agentes del campo de la planificación territorial en Costa Rica. Segundo, porque la propuesta establecía un espacio formal de intercambio entre el nivel local y el nivel nacional. Tercero, la propuesta reconocía la importancia de agentes no estatales como el CFIA y los agentes extra regionales que históricamente han acompañado los procesos de planificación territorial en Costa Rica y en la GAM. No obstante, era llamativa la ausencia de otros agentes como la academia y el sector privado empresarial, así como finalmente su no implementación en el contexto del rechazo del Plan PRUGAM y del Plan GAM.

5.4.5 Los agentes

El caso de estudio del PRUGAM - Plan GAM permite reconocer diversos agentes a nivel de organizaciones e individuos en el sector estatal, empresarial y de los habitantes y otros agentes, los cuales se identifican en la tabla 5.20

Tabla 5.20: agentes en el caso PRUGAM – Plan GAM

	Estatales	Empresariales	Habitantes
Organizaciones	MIVAH	CCC	CFIA
	MINAE - SETENA	CODI	Colegio de Geólogos
	INVU	EPYPSA	FLACSO
	CNPU	IDOM	UCR-ProDUS
	CNFL	INDECA	UNA
	IFAM		ITCR (TEC)
	Cantones		
	FEMETROM		
	Sala Constitucional		
	CGR		
	UE		
Individuos	Helio Fallas	Rodrigo Carazo	Tomas Martínez Baldares
	Clara Zomer		Allan Astorga
	Irene Campos		
	Eduardo Brenes		
	Rosendo Pujol		

Fuente: elaboración propia

- Las organizaciones:

La conducción original del PRUGAM estuvo a cargo de la Entidad Gestora de Proyecto (EGP) constituida *ex profeso* para llevar adelante el convenio con la UE. Dicha entidad estuvo conformada esencialmente por el MIVAH y la CNFL en su calidad de secretaría ejecutiva del CNPU. Ambas instancias firmaron sucesivos convenios entre 2006 y 2010 para llevar adelante el proyecto. De acuerdo a Brenes (2011), dicho convenio fue suspendido por MIVAH en 2010 en medio de la controversia por el anillo de contención urbana y el rechazo del Plan PRUGAM por parte del INVU. Como ya se mencionó en las posteriores fases de formulación del POTGAM el proceso pasó a ser conducido por el INVU y finalmente en la etapa de Plan GAM la responsabilidad recayó en el TEC. En ese marco la EGP suscribió 65 convenios de colaboración con entidades diversas: 31 municipalidades, universidades y gremiales profesionales. En ese contexto, sobresale la constitución de un Comité Consultivo (CC) mixto donde se integraron: MIDEPLAN, MIVAH, MOPT, MINAE, INVU, IFAM, CNFL, Acueductos y Alcantarillados (A y A), representantes de seis municipalidades metropolitanas, seis representantes de gremiales empresariales e instancias de sociedad civil y representantes de la UE en Costa Rica. No obstante, el liderazgo técnico y político de los procesos siempre estuvo en organizaciones del gobierno nacional: CNFL-MIVAH en la fase PRUGAM; INVU en la fase POTGAM y TEC en la fase Plan GAM. Finalmente, fueron ministerios los que intentaron aprobar el Plan GAM en 2014 antes de ser detenidos por la demanda ante la Sala Constitucional.

Hay que destacar que varias de estas organizaciones fueron contratistas de estudios específicos del PRUGAM particularmente instancias académicas como la Universidad Nacional (UNA),

UCR a través de ProDUS, FLACSO, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) a través de la UCR fue el depositario del denominado Observatorio de Desarrollo Urbano y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) que asumió el Centro de Cultura Urbana (CCU). Otra instancia académica pública, el TEC tuvo a su cargo la versión final del Plan GAM. Esto confirma la importancia de los agentes académicos públicos en el campo de la planificación territorial en Costa Rica y en toda la experiencia del Plan GAM. Del lado de las organizaciones ciudadanas y gremiales es notable el involucramiento del CFIA y del Colegio de Geólogos los cuales hicieron pronunciamientos públicos de cuestionamiento y rechazo al PRUGAM y posteriormente al Plan GAM por considerar que ponía en peligro la sostenibilidad ambiental de la GAM (CFIA, 2009).

A nivel de agentes privados empresariales destaca la participación de contratistas locales como Ingeniería de Centroamérica (INDECA), de las gremiales empresariales de la construcción y desarrollo inmobiliario. Igualmente relevante es la presencia de los agentes internacionales: la UE que financió la mayor parte del proyecto y empresas consultoras españolas como EPTISA, IDOM, GEOCART y EPYPSA. Finalmente, como ya se había anotado es relevante el papel jugado por instancias judiciales como: la Contraloría General de la República (CGR) respecto al trabajo del INVU y la Sala Constitucional que ha aceptado diversas demandas judiciales en torno a los planes de la GAM y dejado en suspenso su implementación mientras resuelve el caso.

- Los individuos

Dentro de cada una de las organizaciones antes mencionadas destaca la presencia de algunos individuos que en diferentes momentos han jugado un papel relevante en el desarrollo de los diversos planes de la GAM y cuyas prácticas son parte del objeto central de este trabajo. En las organizaciones del sector público destacan tres titulares del MIVAH en el período 2003-2015. Primero, Helio Fallas (2002 – 2006) que fue el ministro bajo cuya gestión se negoció y firmó el convenio PRUGAM con la UE y quien posteriormente fue vicepresidente (2014 – 2018). Segundo, Clara Zomer (2006 – 2010) bajo cuya administración se realizó el grueso del esfuerzo del PRUGAM, tuvo a su cargo la presentación del producto final del plan y aparentemente rompió la institucionalidad del plan al final de su gestión por cambiar el esquema ACU. Tercero, Irene Campos, ministra de vivienda (2010 – 2014)⁸ que facilitó el traslado del Plan GAM al TEC y cuarto, Rosendo Pujol quien ha actuado desde el ámbito académico y estatal: primero, como director de ProDUS durante la elaboración del plan siendo consultor del mismo y como ministro de vivienda en la administración 2014-2018 cuando se intentó aprobar el Plan GAM vía decreto de varios ministerios. Finalmente, sobresale la figura de Eduardo Brenes arquitecto y urbanista, funcionario de la CNFL, secretario técnico del CNPU, director de la EGP y coordinador del PRUGAM durante su elaboración (2004 – 2009)⁹. En la misma línea, desde el sector académico y estatal es notable la figura del arquitecto y urbanista Tomás Martínez Baldares, asistente de

⁸ Irene Campos es ministra de vivienda en la administración Alvarado (2018-2022)

⁹ Eduardo Brenes es vice ministro de transporte en la administración Alvarado (2018-2022)

Brenes en la fase PRUGAM y coordinador del Plan GAM (2012-2014)¹⁰ desde su posición en el TEC de Costa Rica. Otra figura de interés en el relato de planificación de la GAM desde la sociedad civil es Allan Astorga, geólogo, consultor del PRUGAM, miembro del Colegio de Geólogos y demandante, junto a Eduardo Brenes, contra el Plan GAM ante la Sala Constitucional en 2014. Hay que destacar que cuatro de las figuras antes mencionadas son planificadores especialistas en la disciplina: Rosendo Pujol, doctor en ingeniería de transporte, consultor y académico reconocido en el área urbanística; Eduardo Brenes, arquitecto con estudios de postgrado en urbanismo; Tomás Martínez Baldares, también arquitecto y urbanista y trabajo académico en el TEC de Costa Rica y Allan Astorga, doctor en geología, consultor y académico.

5.4.6 Los recursos

- Recursos económicos

Originalmente el presupuesto para el PRUGAM era de €18.5 millones. En el transcurso del proyecto dicho monto se redujo a €15.6 millones, de los cuales €9.3 millones provenían de la UE (59.87%) y el resto €6.2 millones fueron contrapartida de Costa Rica a través de MIVAH, municipalidades y otras instancias. La EGP administró directamente €14 millones (90% del total) repartido en cinco grandes rubros: servicios, suministros, obras, información y visibilidad y funcionamiento; la UE gestionó directamente el resto de recursos (Brenes, 2011). Hay que resaltar que los rubros más importantes fueron los de estudios, incluyendo asistencia técnica y obras en proyectos demostrativos. En la siguiente tabla se muestra un resumen de los principales estudios y contratos realizados en el marco del PRUGAM.

Tabla 5.21: estudios y contratos en el marco del PRUGAM (2003-2009)

	Estudio o contrato	Contratista	Monto €
1	Estudio económico de la GAM	UNA - CINPE	227,676
2	Estudio territorial y zonificación ambiental	INDECA - Astorga	200,000
3	Análisis y prospección del sistema urbano	ProDUS	191,900
4	Actualización cartográfica	GEOCART	586,500
5	Estudio de oferta y demanda de transporte	LCR Logística	170,000
6	Homologación de planes reguladores	IDOM	1,032,506
7	Base de datos SIG	Swisscontact	110,000
8	Aspectos sociales GAM	FLACSO	130,000
9	Visibilidad del PRUGAM	Jotabequ	330,000
10	Proyecto: San José Posible	Montero SA	1,599,857
11	Peatonización Alajuela	Montero SA	1,199,999
12	Iluminación de parques en zonas urbanas	CORIEM SA	297,318
13	Centro de Formación Urbana Ambiental	COTA SA	188,500
14	Nuevo rostro río María Aguilar	Fernández SA	259,536
	Total		6,523,792

€: Euros; Fuente: elaboración propia en base a (PRUGAM, 2009b)

¹⁰ Tomás Martínez es Presidente del INVU en la administración Alvarado (2018-2022)

Como puede verse en la tabla, los catorce contratos más importantes del PRUGAM representaron el 41.8% del total del proyecto. Dentro de dichos trabajos los más onerosos son dos de los proyectos demostrativos: San José Posible y la peatonización de Alajuela que entre ambos representan el 14.6% del total. Los contratos más grandes a nivel de estudios corresponden a la homologación de planes reguladores a cargo de IDOM y la actualización cartográfica a cargo de GEOCART, ambas empresas españolas. El resto de actuaciones estuvo a cargo de organizaciones costarricenses, incluyendo instancias académicas como FLACSO, ProDUS (UCR) y la UNA. Es relevante mencionar que un estudio sobre Cultura Urbana adjudicado a FLACSO por más de €387,000 fue cancelado y no se ejecutó.

- Recursos humanos

Según Brenes (2011) el PRUGAM llegó a contar con 30 funcionarios laborando simultáneamente. Según el mismo director del Plan la mayoría de estos provenían y eran financiados por la CNFL y MIVAH y en menor medida por otras instancias que ponían dicho personal a disposición de la dirección, como parte de la contrapartida de Costa Rica al financiamiento de la UE. Ello además de 16 pasantes nacionales e internacionales y de no menos de 30 asistencias técnicas locales (ATL) a cargo de consultores encargados de temas que iban desde el apoyo administrativo a la dirección del proyecto, expertos en el área informática y de SIG hasta la asistencia a las municipalidades para la implementación del PRUGAM. Un análisis más detallado permite identificar planificadores con roles más operativos a cargo de la formulación e implementación de los planes de la GAM. El proyecto dispuso de una sede física proporcionada por el MIVAH, mientras que el costo de los servicios básicos era financiado de forma conjunta con la CNFL.

5.4.7 Las normas

La experiencia de planificación territorial en la GAM se realizó en el marco de diversas normativas nacionales e internacionales que se muestran en la tabla 5.22.

Tabla 5.22: normas que orientan la implementación del Plan GAM

	Normas	Año
1	Constitución, art. 50	1948
2	Ley de Planificación Urbana (LPU)	1968
3	Ley Orgánica de Ambiente y sus reglamentos	1995
4	Ley para convenio UE	2003
5	Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo” (2006-2010)	2006
6	Decreto ejecutivo anillo - MIVAH	2010
7	Decreto ejecutivo 38334 (2014) vigencia del Plan GAM	2014
8	Convenio (ALA/2002/001-068) PRUGAM	2002
9	Resolución 1308 (2009) SETENA	2009
10	Convenios organizaciones públicas	2004-09

Fuente: elaboración propia

Dentro de las normas nacionales sobresalen la Constitución, las leyes de Ambiente y la de Planificación Urbana. Todas normas con más de 20 años de vigencia. En el caso particular de la Constitución es notable la incidencia del artículo 50, referido a la obligación del Estado de garantizar el derecho de la población a un medio ambiente sustentable, el cual ha sido invocado tanto para justificar la realización del PRUGAM como en los recursos que efectivamente han detenido su implementación y la del Plan GAM. Ello ha permitido la intervención de instancias del poder judicial como la Contraloría General de la República que emplazó al INVU a cumplir sus obligaciones de planificación y de la Sala Constitucional que ha impedido la entrada en vigencia del Plan GAM en 2014 (Decreto 38334). Por su parte la ley ambiental y sus diversos reglamentos mandatan el análisis de la variable ambiental en todos los planes reguladores municipales y de ordenamiento territorial otorgando dicha responsabilidad a la SETENA; mientras que la Ley de Planificación es la que otorga preminencia al INVU para aprobar la planificación urbana en el país por lo que en su momento tuvo la potestad de rechazar el planteamiento urbanístico del PRUGAM e intentó crear su propia versión del mismo. Aunque sea con un menor nivel de incidencia es notable que el PRUGAM fue parte de las acciones del PND (2006-2010) que incluía su aprobación como parte del eje de política social de la administración Arias. Ello deja en evidencia que a pesar del aparente respaldo político del más alto nivel con el que contaba el PRUGAM las diferencias entre organizaciones estatales y los individuos en su interior, impidieron su aprobación. Finalmente, tampoco generó mayor compromiso la aprobación de una ley especial para respaldar el convenio con la UE ni los más de 30 convenios bilaterales firmados entre la EGP del PRUGAM, MIVAH, municipalidades e instancias que conforman en CNPU (PRUGAM, 2010). En el momento más crítico de la controversia el convenio entre MIVAH y CNFL que daba vida a la entidad gestora fue cancelado (Brenes, 2011). Incluso la resolución 1308 de SETENA que otorgó viabilidad ambiental al PRUGAM ha sido posteriormente invocada para detener la aplicación del Plan GAM.

5.4.8 Las relaciones

El relato del caso PRUGAM – Plan GAM pone en evidencia diversas relaciones que a la larga explican la operación del campo de la planificación territorial en Costa Rica y permiten comprender las condicionantes de las prácticas de los planificadores respecto al suelo. Hay que resaltar dos tipos de relacionamientos: los formales o institucionalizados, entre múltiples organismos estatales y las relaciones con organizaciones empresariales, los habitantes y otros agentes.

- Las relaciones institucionalizadas dentro del Estado

Un elemento notable de la experiencia de planificación en la GAM es que la formulación del plan fue responsabilidad exclusiva de instancias públicas, principalmente a nivel del gobierno nacional. Aún cuando el rol de la ciudadanía está explícitamente incorporado en la formulación del plan, en la práctica esta no tuvo ninguna función en el proceso de elaboración. El PRUGAM se desarrolló bajo la conducción del CNPU que como ya se ha explicado constituye el espacio de interacción privilegiado en el manejo de los temas de planificación en Costa Rica. Este Consejo,

dirigido por la titular del MIVAH (2006) decidió, en el marco del convenio con la UE, encargar al MIVAH y a su secretaría ejecutiva, a cargo de la CNFL, la dirección del Plan PRUGAM. Esta instancia bilateral (MIVAH – CNFL) informaba periódicamente de sus avances al CNPU y constituyó el núcleo “duro” alrededor del cual se estructuró todo el proceso. Sin embargo, es notable que la instancia nominalmente rectora de la planificación urbana en el país, el INVU, no fue incorporada a dicha dirección aunque formalmente era parte del CNPU. Tampoco se incorporó el MINAE, rector de los temas ambientales. Estas ausencias se manifestaron a la hora de las controversias por la aprobación final del PRUGAM. Por un lado, el MINAE por medio de SETENA le otorgó viabilidad ambiental al Plan y por otro el INVU lo rechazó. Otro plano de relacionamiento se estableció con las 31 municipalidades de la GAM agrupadas en las cuatro áreas metropolitanas. Las relaciones en éste ámbito se dio con relativa fluidez y permitió la ejecución a tiempo de todos los proyectos demostrativos, los más onerosos del convenio, incluyendo el aporte de contrapartidas de parte de los mismos gobiernos locales que representó más de la mitad de la contrapartida nacional. El mismo Brenes (2011) destaca que un producto inesperado del PRUGAM fue la constitución de la Federación Metropolitana de Municipalidades (FEMETROM) como organismo de colaboración intermunicipal. Sin embargo, la crisis PRUGAM – Plan GAM ha impedido hasta ahora la homologación de planes reguladores municipales que siguen estando fragmentados, con parámetros urbanísticos diversos y en algunos casos inexistentes.

- Las relaciones con organizaciones empresariales, habitantes y otros agentes

El proceso del PRUGAM – Plan GAM incorporó a los agentes privados empresariales y sociales de dos maneras complementarias: a través de un proceso de participación y por medio de la contratación de estudios y proyectos específicos. La participación se hizo a través de consultas, reuniones de seguimiento, talleres y consultas digitales. De acuerdo a PRUGAM (2010) una vez se contó con el borrador final del Plan se realizaron oficialmente 70 eventos públicos de difusión con instancias gubernamentales, municipales, partidos políticos, colegios profesionales, empresas, academia, ambientalistas y ciudadanos concentrados en el período entre enero 2008 y julio 2009. Dentro de esos cuatro últimos grupos de interlocutores destacan: las cámaras empresariales (UCCAEP¹¹, CCC, CODI), las gremiales de profesionales (CFIA) y universidades como: el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), TEC y UCR. A nivel de grupos ciudadanos solo se refleja la participación de un colectivo de ciclistas y una intercantonal de ambientalistas. No obstante, se trató de eventos de divulgación y no tanto de discusión o toma de decisión. De igual forma PRUGAM realizó una dinámica de consulta web con más de 20,300 visitas en 2008 – 2009. En todo caso, ello habla de una tenue relación con los agentes no estatales que quedó en evidencia con el pronunciamiento público del CFIA en contra de la propuesta del Plan PRUGAM (CFIA, 2009) la cual contó además con el respaldo de la CCC y el CODI.

¹¹ Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado

La contratación de empresas privadas consultoras nacionales e internacionales en el marco del proceso PRUGAM fue notable. Como ya se ha comentado en todo el proceso se realizaron 11 estudios técnicos a cargo de universidades, centros de estudio, empresas consultoras locales y españolas. También es relevante que Allan Astorga uno de los consultores ambientales con INDECA y creador del manual de aplicación de los IFA haya sido uno de los demandantes contra el Plan GAM en 2014. Quiere decir que las relaciones con los habitantes y empresariales en el marco del PRUGAM fueron por un lado tenues y por otro concluyeron en conflictos que a la larga impidieron la implementación del plan..

5.5 El PQD (2014-2019) El Salvador

El PQD “El Salvador productivo, educado y seguro” (2014-2019) aprobado en 2015 es uno de los ejemplos de la nueva tendencia centroamericana de elaborar instrumentos de planificación de nivel nacional desde el ejecutivo. Como se comentó en el capítulo IV se trata del segundo plan de desarrollo elaborado por el gobierno de El Salvador en el siglo XXI y corresponde con el período de gestión de la administración Sánchez Cerén. El mismo ha servido para consolidar la figura de la SETEPLAN como entidad rectora del Sistema Nacional de Planificación (SNP). El caso es relevante para este trabajo por tres razones: primero, se trata de un ejercicio de planificación del desarrollo de nivel nacional; segundo, el PQD ha sido elaborado por una secretaría en el más alto nivel del órgano ejecutivo de acuerdo con nuevos modelos que buscan privilegiar la coordinación e integralidad por sobre los enfoques tradicionales más sectoriales; tercero, aunque el PQD aborda la temática central del desarrollo tiene un claro enfoque territorial del cual se han desprendido diversas políticas y proyectos vinculados directamente con el ordenamiento del territorio y la planificación urbana en el país. De esta manera el estudio del caso busca evidenciar los retos particulares, potencialidades y limitaciones de la planificación hecha desde el gobierno central y el abordaje la propiedad privada del suelo.

5.5.1 Antecedentes

La planificación del desarrollo y del territorio en El Salvador tiene antecedentes inmediatos en los últimos quince años y otros más lejanos que se remontan a la segunda mitad del siglo XX. En la década de los 60 se creó la primera Comisión Nacional de Planificación (CONAPLAN) que tuvo a su cargo entre otros la elaboración de los primeros planes quinquenales de desarrollo en 1970 y 1975, los cuales sirvieron para integrar la inversión pública en grandes proyectos de infraestructura como centrales hidroeléctricas y geotérmicas, el nuevo aeropuerto internacional, las sucesivas ampliaciones del Puerto de Acajutla y la red vial y enmarcarla en el conjunto de políticas públicas sectoriales. Desde finales de los años setenta dicho modelo fue criticado por: depender excesivamente de la acción del gobierno central sin considerar a los actores no estatales; tener un carácter puramente indicativo de cara al sector privado empresarial; desconocer la dimensión espacial, o territorial, de las temáticas y no abordar los temas estructurales que constreñían los procesos de desarrollo en el país (PADCO, 1978). En 1978 se

creó un Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) que centralizó las funciones de la Comisión asumiendo la elaboración de los planes de desarrollo y coordinando las instancias asociadas a la política económica y la inversión pública. El último plan de desarrollo elaborado por el MIPLAN fue el 1980-1985. En el contexto de la Guerra Civil el ministerio fue asumiendo funciones más de coordinación de la cooperación internacional y de los procesos de reconstrucción vinculados al conflicto y al terremoto de 1986. Con la llegada de la administración Cristiani en 1989 el MIPLAN fue el encargado de implementar el ajuste estructural neo liberal que comprendió la privatización de la banca y el desmantelamiento de diversas instancias públicas, incluyendo el mismo ministerio que desapareció en 1992 pasando su personal a entes como los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

La ausencia de una visión de país de largo plazo se reconoció con la creación en 1998 de una Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en la presidencia de la república la cual preparó el Plan de Nación y sus bases (CND, 1998) que definió diversas apuestas territoriales de largo plazo para el país, incluyendo el nuevo Puerto de Cutuco y la potenciación de la región aeroportuaria desde una visión de aprovechamiento del potencial logístico del país. Este esfuerzo se complementó en 1999 con la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) orientada a la coordinación del gabinete de gobierno y la evaluación de las políticas públicas (RIOE, 1989). Adicionalmente, el financiamiento multi lateral para la reconstrucción post terremoto 2001 impulsó la formulación de un primer PNODT preparado de forma conjunta por el VMVDU y el MARN por medio de un consorcio de firmas consultoras españolas (VMVDU, MARN, 2004). El PNODT incluyó un primer anteproyecto de LODT y originó un programa amplio de planificación a nivel subnacional, aunque sin asumir una visión de país declarada dentro del gobierno central (Ferrufino, Gutiérrez, & Zeledón, 2005). No obstante, el PNODT nunca fue aprobado formalmente y la mayoría de planes intermedios siguen siendo instrumentos “de referencia” de carácter puramente indicativo y de consulta (VMVDU, 2015).

En ese marco, el antecedente inmediato del PQD 2014-2019 fue el primer PQD 2010-2014 elaborado por la STP en la primera administración de izquierda del país la cual reivindicó la función de planificación de desarrollo de parte del Estado. Esto incluyó la aprobación de la LODT del 2011 que formalmente dio vida a la nueva instancia rectora del ordenamiento territorial en el país: el CNODT, aunque el mismo no fue integrado sino hasta en 2017. El mismo PQD 2010-2014 estableció la necesidad de darle continuidad al proceso de planificación en la siguiente administración por lo que resultó “natural” que la STP, convertida oficialmente en SETEPLAN en 2014 elaborara el nuevo PQD con los énfasis propios del nuevo gobierno desde la visión de un país “productivo, educado y seguro”.

5.5.2 Proceso de formulación y organización del PQD

El PQD 2014-2019 comenzó a formularse con la llegada de la administración Sánchez Cerén el 01 de junio de 2014. La responsabilidad quedó a cargo de la SETEPLAN que llevó adelante el

proceso a partir de la discusión de siete ejes estratégicos con diversos componentes originados en el Plan de Gobierno propuesto por el FMLN durante la campaña presidencial según se muestra en la tabla 5.23.

Tabla 5.23 Ejes estratégicos de elaboración del PQD 2014-2019

	Eje estratégico	Componentes
1	Desarrollo económico	Crecimiento, empleo, DEL, costo de la vida
2	Desarrollo social	Educación, salud, vivienda
3	Seguridad	
4	Vulnerabilidad ambiental	
5	Gobernabilidad	Relaciones internacionales, participación, reforma del Estado, territorialización de políticas
6	Cultura e inclusión	
7	Protección social y equidad de género	

Fuente: elaboración propia con base en (SETEPLAN, 2014)

El proceso fue liderado por tres asesores de la Secretaría: Oscar Anaya, Alberto Enríquez y Carlos Sáenz quienes organizaron al menos doce mesas de trabajo y consultas territoriales y sectoriales. Según los datos de la misma secretaría se realizaron más de 250 eventos de discusión y consulta en los que participaron 13,265 personas. Toda esta dinámica contó con el apoyo del PNUD y de CEPAL por medio del ILPES (SETEPLAN, 2014). La formulación del plan también contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el Gran Ducado de Luxemburgo. La consulta concluyó cinco meses después mientras que el plan fue formalmente presentado y aprobado en enero de 2015. Vale la pena citar la presentación del PQD a cargo del Presidente de la República: “El PQD (2014-2019) que ahora presentamos al país expresa, en primer lugar que uno de los fundamentos de mi gobierno es la planificación como herramienta para la construcción de políticas públicas con sentido de Estado que superen (...) la irresponsabilidad gubernamental” (SETEPLAN, 2015). El mismo Presidente indica las tres prioridades del mismo: empleo productivo, educación con inclusión y equidad y seguridad ciudadana. Para ello, se propone como marco conceptual el paradigma del Buen Vivir entendido como la combinación de: sentirse bien; conocer, saber y crear; trabajar con dignidad y habitar con dignidad en un marco de armonía con la naturaleza, de un Estado democrático, eficiente, transparente y participativo y de una economía productiva, dinámica, inclusiva y sustentable. Todo ello desde tres enfoques: de derechos humanos, de equidad de género y de ciclo de vida.

En la tabla 5.24 se presenta una síntesis de las principales propuestas del plan partiendo de la visión “El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población”.

Tabla 5.24 principales propuestas del PQD 2014-2019

Objetivos		Líneas de acción	Lineamientos
1	Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad (...)	11	65
2	Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	6	25
3	Incrementar los niveles de seguridad ciudadana	5	25
4	Asegurar(...) el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad	4	23
5	Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente	3	15
6	Asegurar a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados	3	09
7	Transitar hacia una (...) sociedad ambientalmente sustentable y resiliente (...)	5	29
8	Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad (...)	7	28
9	Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos	2	10
10	Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo (...)	3	19
11	Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador centrado en la ciudadanía (...)	6	34
TOTAL		55	282

Fuente: elaboración propia con base en (SETEPLAN, 2015)

El PQD hizo un planteamiento ambicioso de transformación gradual del Estado salvadoreño. No obstante, para efectos de este trabajo interesan especialmente los planteamientos en torno a una visión de planificación territorial. En términos de planificación se retoma el marco conceptual propuesto por CEPAL que la entiende como “un proceso integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender” y como tal se entiende como “un acto político” (SETEPLAN, 2015). Esto obliga de acuerdo al PQD a “recuperar la capacidad planificadora del Estado desde una visión moderna” para la cual se propone la construcción del SNP. Esto incluye un planteamiento detallado para hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación del PQD desde la SETEPLAN y otras instancias del Ejecutivo.

5.5.3 La propuesta territorial del PQD

A partir del enfoque, visión y líneas de acción propuestas es posible identificar dentro del PQD diversos componentes territoriales explícitos que se han integrado a una práctica de planificación territorial en el nivel nacional. En la tabla 5.25 se muestran los lineamientos específicos identificados en el PQD que tienen una clara relación con la planificación del territorio.

Tabla 5.25 lineamientos territoriales del PQD 2014-2019

Lineamientos	
1.1.4	Desarrollar la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos
1.2.7	Expandir la estrategia “Un pueblo, un producto” para el desarrollo económico
1.5.1	Desarrollar de manera sustentable la franja costero – marina (...)
1.5.2	Fortalecer la articulación e inclusión productiva de la zona norte del país
1.5.3	Desarrollar el Golfo de Fonseca como zona trinacional de paz y desarrollo
1.5.4	Desarrollar la zona del Trifinio con énfasis en la protección del (...) Lempa
4.2.1	Fortalecer y ampliar progresivamente la cobertura territorial de salud (...)
6.1.2	Adecuar condiciones de acceso (...) a subsidios a la vivienda, tierra y hábitat
6.2.1	Ampliar la cobertura de servicios básicos y equipamiento (...)
6.2.2	Impulsar progresivamente ciudades y asentamientos humanos inclusivos (...)
6.2.3	Reducir el déficit cualitativo de vivienda
6.2.4	Fortalecer el acceso y legalización de vivienda para mujeres y familias (...)
6.3.1	Diseñar e implementar una política integral de vivienda y hábitat (...)
6.3.3	Modernizar y articular el marco normativo vinculado al hábitat
7.1.1	Impulsar el Ordenamiento Territorial (OT) con enfoque de sustentabilidad (...)
7.1.2	Fortalecer las capacidades de las municipalidades y las comunidades (...)
7.1.3	Fortalecer las capacidades institucionales para procesos de permisos (...)
7.1.4	Incorporar la conservación del entorno de los pueblos indígenas al OT
7.2.5	Impulsar un proceso de ordenamiento del uso del agua de cuencas y acuíferos
7.4.2	Desarrollar planes de adaptación al cambio climático por sectores
7.4.4	Fortalecer en las comunidades sus capacidades de resiliencia ante desastres
10.2.3	Avanzar en las estrategias regionales de (...) desarrollo local transfronterizo
10.2.4	Impulsar una estrategia centroamericana de movilidad, logística y transporte
11.2.1	Diseñar y ejecutar el Sistema Nacional de Planificación (SNP)
11.3.1	Fortalecer la articulación multi nivel en el marco de la LODT
11.3.2	Fomentar la gestión asociada de los territorios
11.3.3	Implementar la LODT
11.3.4	Dinamizar y apoyar el desarrollo y articulación de las ciudades (...)
11.3.6	Promover la territorialización de políticas públicas clave para el desarrollo
11.3.7	Desarrollar las capacidades del MIGOBDT para gestionar desarrollo territorial

Fuente: elaboración propia con base en (SETEPLAN, 2015)

En resumen 30 lineamientos, el 10.6% del total de lineamientos específicos del PQD aluden directamente a la dimensión territorial del desarrollo y se concentran esencialmente en cuatro objetivos: 1/ Dinamizar la economía nacional; 6/ Asegurar el acceso a vivienda y hábitat; 7/ Transitar hacia una sociedad sustentable y 11/ Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador. En otras palabras, la dimensión territorial del PQD se expresa prevalentemente en los ámbitos del desarrollo económico, el hábitat, la sustentabilidad y la transformación del Estado. En este último eje aparece la implementación de LODT (2011), la dinamización de las ciudades, la implementación del SNP y la territorialización de las políticas públicas. Además, el PQD identificó cinco programas estratégicos para la gestión 2014-2019 de los cuales dos están vinculados a la planificación territorial: “Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica

regional” y “Transporte del futuro para el AMSS (SITRAMSS)”. Finalmente, hay que resaltar que el tema de suelo, tierra o propiedad privada está ausente de estos lineamientos con excepción del 6.1.2 que plantea “Adecuar las condiciones de acceso al crédito y apoyo – a través de subsidios a la vivienda, la tierra y el hábitat adecuado – con énfasis en mujeres y personas adultas mayores jefas de hogar” y del 6.2.4 que busca favorecer la legalización de viviendas para mujeres y familias en condición de vulnerabilidad..

5.5.4 Implementación del PQD y las políticas territoriales

Después de su aprobación por el Consejo de Ministros dio inicio la implementación del PQD y de sus componentes vinculados a la planificación territorial. Dicho proceso puede analizarse alrededor de tres grandes ámbitos: SNP, territorialización y ordenamiento territorial y proyectos estratégicos. La estructuración del nuevo SNP se ha expresado en diversas iniciativas alineadas con las propuestas del PQD. Destaca la formulación de una propuesta de regionalización para el desarrollo que divide el país en cuatro ámbitos sub nacionales: Oriente, Centro, Norte y Occidente, la cual enmarca la elaboración de nuevos instrumentos de planificación a través de los “Planes Maestros” regionales. Esto incluye el Plan Maestro de la Región Oriental (PMRO) realizado por la SETEPLAN con el apoyo de la cooperación japonesa (JICA), la finalización del Plan Maestro de la Región Occidental y la proyección de otro para la Región Norte (SETEPLAN, 2017). En la figura 5.5 se muestra una línea de tiempo con el proceso.

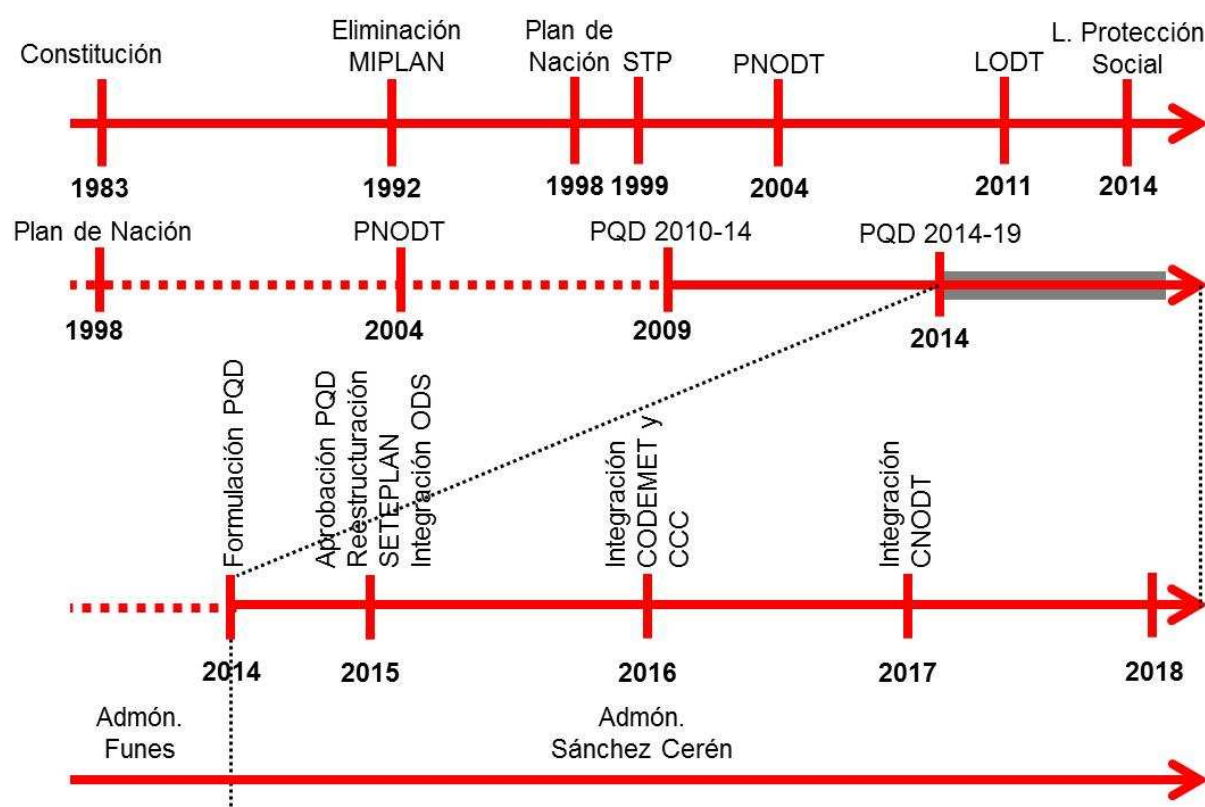


Figura 5.5: Línea de tiempo proceso de planificación PQD 2014-2019 El Salvador

Fuente: elaboración propia con base en fuentes diversas

Como parte de ese mismo proceso de organización del sistema se ha montado el llamado “sub sistema de seguimiento y monitoreo del PQD” con el propósito de evaluar la implementación del plan de acuerdo a las orientaciones del Plan Barómetro de ILPES / CEPAL (ILPES, 2017) en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Ayala, 2018). En términos de territorialización y ordenamiento territorial también se hicieron avances significativos. Primero, se aprobó el reglamento de la LODT, pendiente desde 2011, que permitió la integración del CNODT en 2017 presidido por el MIGOBDT y con participación de la SETEPLAN. Esto incluyó una reforma a la misma LODT por parte de la Asamblea Legislativa para prorrogar el período para la elaboración obligatoria de planes de ordenamiento territorial por parte de las municipalidades. También ha habido avances en torno al fomento de la gestión asociada de los territorios, particularmente a través del reconocimiento y promoción de las asociaciones de municipios, o mancomunidades. En esa lógica sobresale la puesta en marcha del CODEMET en 2016 que permite la articulación entre COAMSS/OPAMSS y el ejecutivo. Finalmente, como parte de este mismo esfuerzo se introdujo en la Asamblea Legislativa una Ley Marco de Descentralización. En materia de los proyectos estratégicos identificados en el PQD los avances han sido más modestos. Del lado de la Ciudad Aeroportuaria la iniciativa se ha traducido en la ampliación gradual del Aeropuerto Internacional y su integración al corredor de la Carretera del Litoral (CA-2) como parte del proyecto de desarrollo de la Franja Costero Marina (FOMILENIO II). Mientras que el proyecto del SITRAMSS se ha estancado por disputas judiciales que impidieron su extensión en el AMSS.

5.5.5 Los agentes

El caso de estudio del PQD 2014-2019 permite reconocer diversos agentes a nivel de organizaciones e individuos en el Estado, empresarios, habitantes y otros agentes, como se muestra en la tabla 5.26.

Tabla 5.26: agentes en el caso PQD 2014-2019

	Estatales	Empresarios	Habitantes y otros agentes
Organizaciones	SETEPLAN	ANEP	CCC
	D. Planificación	ASI	Asambleas departamentales
	D. Territorialización		Centros de Estudio
	D. Coordinación y Proyectos		CEPAL - ILPES
	CNODT		
	MIGOBDT		
	Gabinetes de gestión		
	Asociaciones de municipios		
Individuos	Alberto Enríquez		Jean Roch Lebeau
	Oscar Anaya		René Hernández
	Carlos Sáenz		
	Gladys Melara		
	Roberto Chinchilla		

Fuente: elaboración propia

- Las organizaciones

Diversas organizaciones estatales participaron en el proceso de formulación e implementación del PQD. En primer lugar es notable el predominio de las instancias del gobierno nación al particularmente la SETEPLAN. La Secretaría ha tenido la principal responsabilidad alrededor del plan por medio de sus tres direcciones: planificación, territorialización, coordinación de gobierno y proyectos especiales, aunque es claro que la intensidad del esfuerzo se ha concentrado en las dos primeras y aparentemente la mayor parte de la implementación ha recaído sobre todo en la segunda. Uno de los avances más notables previstos en el PQD relacionados con la planificación territorial es la conformación e inicio de operaciones del CNODT como ente rector del OT en el país con una estructura multiactores presidida por el MIGOBDT. En el mismo también participan el MARN, VMVDU y SETEPLAN además de tres municipalidades. No obstante, el perfil del CNODT sigue siendo bajo.

A nivel de otras organizaciones estatales resaltan las 14 mancomunidades o asociaciones de municipios reconocidas por la SETEPLAN, incluyendo COAMSS /OPAMSS, con las que se han puesto en marcha los proceso de gestión asociada de los territorios. Por último, a nivel de agentes extraterritoriales de carácter multilateral sobresale CEPAL – ILPES como ente asesor del proceso de planificación e instancia formadora de capacidades a través de dos ediciones de un Diplomado en Planificación. El predominio de agentes estatales del gobierno nacional contrasta con la frágil representación del sector empresarial. Este sector participó formalmente por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) de manera puntual en el proceso de consultas del PQD pero aparentemente sin asumir otros niveles de responsabilidad en la toma de decisiones o en su seguimiento.

Del lado de la ciudadanía organizada el PQD llevó a la movilización de una serie de organizaciones sociales como canales para facilitar la participación. Las mismas se han agrupado en el Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) como una “instancia de participación ciudadana conformada por representantes de diferentes sectores y territorios (...)” (Diario Oficial, 2016). Este Consejo representa a su vez la agrupación de las denominadas Asambleas Ciudadanas Departamentales (ACD) originadas en el proceso de consulta territorial del PQD. Dentro del mismo CCC también destaca la participación de 12 universidades y dos centros de estudio que conforman el comité técnico del Consejo. Finalmente, cabe destacar que la documentación oficial registra la realización de 84 eventos de consulta territorial en los que participaron 3,859 personas, además de la consulta electrónica que alcanzó otras 4,372 participaciones

- Los individuos

A nivel de individuos se han identificado agentes clave en el sector público. Sobresalen los personajes que tuvieron a su cargo la elaboración e implementación del PQD dentro de la SETEPLAN particularmente en su dimensión territorial. Destacan seis figuras en orden jerárquico: el Secretario Técnico y de Planificación, Roberto Lorenzana, quien ocupó dicha

posición entre 2014 y 2018 para pasar posteriormente a la Secretaría de Comunicaciones (vocería) de la Presidencia; el Sub Secretario Técnico, Alberto Enríquez quien fue asesor de la SETEPLAN, luego ocupó la Dirección de Transformación y Territorialización del Estado y a partir de 2016 se convirtió en Sub Secretario Técnico y representante en el CNODT. El tercero es Oscar Anaya quien ocupó la Dirección de Planificación, hasta dejar el cargo en 2018. Carlos Sáenz, también fue asesor de la formulación y luego Director de Coordinación de Gobierno y Proyectos Especiales. A nivel más operativo destacan las figuras: Gladis Melara, directora de territorialización de políticas públicas a cargo de la implementación de la LODT y la organización del CNODT y Roberto Chinchilla quien ocupó la posición de director de planificación territorial y tuvo a su cargo la propuesta de regionalización para el desarrollo. A diferencia del resto de casos de estudio en el PQD no se detectaron individuos representativos del sector empresarial, de la sociedad civil organizada o de los habitantes.

5.5.6 Los recursos

- Recursos económicos

Como se ha explicado la formulación del PQD 2014-2019 fue parte de un proceso orgánico dentro de la SETEPLAN con apoyos puntuales de CEPAL, la Cooperación de Luxemburgo y AECID y su implementación ha recaído en su dimensión territorial en la misma secretaría. En 2014 la SETEPLAN tenía un presupuesto total de \$7,033,275.00 aunque sin visibilizar explícitamente el PQD. Fue a partir del presupuesto 2016 que se manifestó la implementación del PQD con la asignación de recursos explícitos a Planificación del Desarrollo y Transformación y territorialización del Estado. En la tabla 5.27 se muestra un detalle de los recursos asignados a la SETEPLAN y a las direcciones relacionadas con el PQD en los últimos tres años.

Tabla 5.27: asignación presupuestaria a SETEPLAN (2016-2019)

	2016 (miles \$)	2017 (miles \$)	2018 (miles \$)	2019 (miles \$)
SETEPLAN Total	6,844	6,590	6,502	6,600
Planificación del Desarrollo	1,377	1,245	1,243	1,066
Transformación del Estado	1,458	1,703	1,509	1,447
Subtotal para PQD	2,835 (41.4%)	2,948 (44.7%)	2,752 (42.3%)	2,513 (38.1%)

Fuente: elaboración propia con base en (Ministerio de Hacienda, 2018).

Hay varios elementos notables. Destaca que el presupuesto de la SETEPLAN se ha reducido a lo largo del quinquenio un 6.1% al igual que los componentes directamente ligados al plan: planificación y transformación y territorialización. Entre ambas direcciones han sumado aproximadamente 41.6% del presupuesto total de la secretaría. En el proyecto de presupuesto 2019 no se hizo una consideración especial para actualizar el PQD y elaborar la versión 2019-

2024. Finalmente, hay que mencionar que más del 80% de estos montos va dirigido al pago de remuneraciones (Ministerio de Hacienda, 2018). Del lado de la inversión, el PQD no da mayores detalles acerca de cuales son los recursos a invertir para realizar las iniciativas identificadas. El plan si detalla la capacidad de inversión pública que proyectaba pasar de \$748.1 millones en 2014 hasta 1,010 millones en 2019, con un acumulado de \$5,369.6 millones en el quinquenio (SETEPLAN, 2015). Aunque como ya se mencionó el avance de los proyectos emblemáticos propuestos en el PQD han sido modestos.

- Recursos humanos

La formulación e implementación del PQD en su dimensión territorial ha estado a cargo de las direcciones de Planificación y de Transformación y Territorialización del Estado. Por medio del portal de transparencia de la Presidencia es posible identificar los recursos humanos que laboran en dichas instancias: 26 personas en Planificación del Desarrollo y 39 en Transformación, distribuidas en varias categorías como: dirección, especialistas, expertos, supervisores, técnicos y asistentes. Es notable que de estas 65 personas todas, excepto una, están por contrato, es decir sin una plaza estable garantizada por ley (CAPRES, 2018). En todo caso se trata de un equipo robusto de profesionales con un notable predominio de economistas y ciencias sociales. Finalmente, hay que destacar el esfuerzo realizado en el marco del SNP para capacitar a los funcionarios de otras instancias públicas en temas de planificación por medio de dos diplomados servidos en colaboración con ILPES / CEPAL. En ese marco también se han creado dos redes de trabajo conjunto dentro del ejecutivo: la red Territorial del Órgano Ejecutivo con 34 personas y la de Planificadores Institucionales con 87 personas. Ello plantea las bases de un capital social organizativo no solo a nivel de instancias sino también de personas vinculadas a la planificación del territorio en el gobierno nacional salvadoreño (SETEPLAN, 2017).

5.5.7 Las normas

La experiencia del PQD 2014-2019 en El Salvador se ha realizado en el marco de diversas normativas nacionales y lineamientos internacionales que se muestran en la tabla 5.28.

Tabla 5.28: normas que orientan la actualización del PQD 2009-2014

	Normas	Año
1	Constitución	1983
2	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2011
3	Ley de Desarrollo y Protección Social	2014
4	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	2014
5	Reglamento para la conformación del CNODT	2016
6	Decreto creación del CCC	2016
7	Reglamento para el funcionamiento del CCC	2016
8	Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible	2015
9	Integración de los ODS en planificación del desarrollo	2015

Fuente: elaboración propia

Se pueden distinguir varios tipos de normativas asociadas al proceso de formulación e implementación del PQD. Primero, son relevantes las normas nacionales (Constitución, LODT y Ley de Protección Social) las cuales proveen del marco legal y conceptual para las propuestas de carácter territorial del Plan desde un enfoque de derechos e inclusión social. No obstante, el fundamento conceptual del PQD se encuentra en el paradigma del “Buen Vivir” que se conecta con el artículo 1 de la Constitución que establece a la “persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado”. A nivel más operativo a partir de la aprobación del PQD se han emitido diversos decretos y reglamentos para facilitar la implementación del plan en sus aspectos más territoriales tales como: el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) que hizo oficial la función de planificación de la antigua Secretaría Técnica¹²; la conformación y operación del CNODT y del CCC como espacios multiactores de participación y toma de decisiones lo que en principio les garantiza mayor permanencia y estabilidad.

Conviene anotar un nivel internacional de acuerdos y agendas que inciden a nivel conceptual y de orientación política en el proceso de planificación nacional en El Salvador. Destaca la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (2030) que establece los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la cual El Salvador es suscriptor y cuya operatividad recae en la SETEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A nivel más específico destacan los acuerdos de CEPAL / ILPES para la integración de los ODS a los sistemas nacionales de planificación por medio del Consejo Regional de Planificación (CEPAL, 2018). Ahí se establecen cuatro mandatos claros para CEPAL en términos de apoyo a la institucionalidad nacional, seguimiento, fortalecimiento de capacidades e integración de los ODS dentro de los instrumentos de planificación de todos los países de la región. Queda así evidenciado que el esfuerzo de planificación de nivel nacional en El Salvador está directamente articulado a agendas internacionales más amplias que lo orientan conceptual y operativamente.

5.5.8 Las relaciones

En el PQD 2014-2019 se ponen de manifiesto las múltiples relaciones que ilustran la operación del campo de la planificación en El Salvador a nivel de país. Así como el resto de casos de estudio se distinguen dos tipos de relacionamiento formales e institucionalizados entre las instancias estatales y con las organizaciones empresariales, de habitantes y otros agentes.

- Las relaciones dentro del sector público

La formulación e implementación del PQD en su dimensión territorial ha implicado establecer nuevas formas de relación dentro del sector público salvadoreño en dos ámbitos clave: uno al interior del órgano ejecutivo y otro con las municipalidades. Dentro del ejecutivo se pueden distinguir dos momentos de relacionamiento. Primero, durante la formulación del plan cuando se llevó la consulta a nivel de instancias de gobierno con titulares y funcionarios de alto nivel en mesas de trabajo. El segundo momento corresponde a la implementación del plan que ha incluido

¹² En 2019 la nueva administración Bukele eliminó la SETEPLAN a través de una reforma al RIOE

la multiplicación de espacios y estructuras formales de coordinación y formación de capacidades según se muestra en la tabla 5.29.

Tabla 5.29: espacios de coordinación para la implementación

	Espacios o estructuras	Función	Instancia rectora	# de instancias
1	SNP	Administración Financiera Integrada	SETEPLAN	2
		Información y Estadística	SETEPLAN	4
		Información Macroeconómica	SETEPLAN	4
		Seguimiento y monitoreo PQD	SETEPLAN	54
2	Gabinete de Sustentabilidad	Coordinación de instancias temas ambientales	MARN	12
3	Red de planificadores	Articulación de presupuesto e inversión pública	SETEPLAN	87
4	Red de territorialización	Reducir las inequidades territoriales	SETEPLAN	34
5	CNODT	Rectoría del OT	MIGOBDT	6
6	CODEMET	Coordinación COAMSS - ejecutivo	San Salvador	13

Fuente: elaboración propia con base en (SETEPLAN, 2017)

Queda claro que la implementación del PQD en El Salvador ha promovido la creación de estructuras y espacios que aglutinan a diversas instancias del ejecutivo y de las municipalidades. El CNODT y el CODEMET son espacios formales creados por leyes específicas previas al PQD, su conformación ha tomado años, no son presididos por la SETEPLAN e incluyen la participación de municipalidades. Mientras que otros como el gabinete de sustentabilidad y los subsistemas del SNP derivan directamente del plan y de la voluntad política de la Presidencia. Los espacios más informales son los que agrupan a la mayor cantidad de instancias como las redes de planificación y de territorialización que responden al propósito del PQD de transformar la forma de operar del gobierno recuperando la función de planificación y acercándolo al territorio. Destaca la construcción de nuevos espacios de diálogo y colaboración entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. El CNODT donde además de las seis instancias nacionales hay tres representantes municipales y el CODEMET donde se articulan 13 instancias nacionales y 14 municipalidades a través del COAMSS. Además, se ha creado un Consejo Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios como instancia de diálogo entre el gobierno nacional, particularmente SETEPLAN y MIGOBDT y las asociaciones de municipios o mancomunidades. Todo lo anterior indica como el PQD detonó la construcción de un nuevo modelo de gobernanza territorial en El Salvador con múltiples articulaciones y traslapes.

- Las relaciones con organizaciones empresariales y habitantes

El PQD planteó un enfoque de planificación en el que “la mejor garantía del bien común es la vigorosa participación ciudadana” sin la cual no sería posible “implementar un nuevo modelo de desarrollo”. Ello con el propósito de “construir una ciudadanía activa, capaz de exigir al Estado

el cumplimiento de sus derechos” lo que garantizará “la vinculación de las acciones del Estado con la participación ciudadana, de manera que los salvadoreños y salvadoreñas se involucren en la toma de decisiones” (SETEPLAN, 2015). Todo ello planteó entonces un escenario para la transformación cualitativa de las relaciones entre ciudadanía y Estado. De ahí que durante la formulación del PQD se realizaron 250 eventos de consulta ciudadana agrupados en tres grandes ámbitos: sectorial, territorial y en el exterior. De acuerdo a los mismos registros del plan en dichas actividades participaron 8,857 personas. En todo caso fue con esta visión que se procedió a la constitución del CCC. Éste tiene dos objetivos básicos: dar seguimiento al cumplimiento del PQD y aportar propuestas y recomendaciones para su implementación y actualización (CAPRES, 2016). El Consejo está integrado por un delegado propietario de siete Consejos Nacionales Temáticos y Sectoriales (persona joven, migrantes, niñez y adolescencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, mujeres y salud); 14 ACD; 12 universidades y dos Centros de Estudio junto con la SETEPLAN y la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTCA). En total el Consejo está integrado por 37 delegados y sus suplentes. El reglamento prevé que la integración del CCC sea ad-honorem y que tenga al menos cuatro reuniones ordinarias al año. En su “Primer Informe de Seguimiento del PQD” (CCC, 2017) el Consejo hizo el seguimiento de los tres primeros objetivos del Plan durante el período 2014-2016. Al final de dicho informe se destacan los principales logros del período: “el establecimiento de un verdadero mecanismo de participación” a través del mismo CCC y el “interés del gobierno por transparentar la gestión”. Adicionalmente, recomienda “desagregar información a nivel departamental” para poder hacer un mejor seguimiento del plan. En todo caso, el CCC aparece como un mecanismo novedoso para establecer un espacio de relacionamiento entre la instancia rectora de la planificación y diversas organizaciones sociales.

No obstante, son notables los vacíos en términos de la articulación con otros agentes y grupos relevantes para la planificación territorial. Sobresale la ausencia del sector privado empresarial que de acuerdo al marco teórico de este trabajo debería incorporar agentes tales como constructores, desarrolladores inmobiliarios y financistas que deben recurrir entonces a otros mecanismos de relación con las instancias de planificación en un plano más informal. De igual forma, es llamativa la ausencia de otras organizaciones de la sociedad civil, tales como: ONG de desarrollo, sindicatos, cooperativas y organizaciones vecinales, lo que también invita a creer que dichas relaciones se mantienen en el plano informal de manera bilateral. El PQD ha hecho una apuesta explícita por la dimensión participativa y territorial de la planificación que se ha traducido en la organización del CCC. Sin embargo, no existe evidencia que dicho espacio sea la suficientemente amplio como para haber superado las tradicionales relaciones de influencia, clientelismo y dependencia entre los entes privados empresariales, los agentes sociales y las organizaciones del gobierno nacional a cargo de la planificación del territorio.

Tabla 5.30: matriz síntesis de casos de estudio

CASOS	Organizaciones responsables	Nivel y alcance	Antecedentes	Período de elaboración	Entrada en vigencia	Visión y principios
PDM-OT	Municipalidad de Puerto Cortés	Municipal	Proyecto Gestión Integral de Tierras (2009-2013) Plan de Desarrollo Urbano (1988)	2011-2012	2011	Desarrollo sostenible del municipio con participación comunitaria: “un municipio verde” y competitivo
POT Guatemala	Municipalidad de Guatemala; Unidad Plan de Desarrollo Metropolitano (UPDM)	Municipal	Plan Estratégico Metropolitano Guatemala 2020; Plan Metrópolis 2010; EDOM 1972	2004-2008	2009	1/ El transecto; 2/ El modelo de ciclos urbanos; 3/ La participación – partnership
PDT-AMSS	COAMSS / OPAMSS con apoyo de UCA y FUNDAUngo	Metropolitano (14 municipios)	PDT-SRMSS (2011) PLAMADUR (1997) Metroplan 2000 (1989) Metroplan 80 (1968)	2013-2016	2016	Construir un territorio democrático, participativo, sostenible y productivo a través del uso racional del suelo en el ámbito de la gestión territorial
Plan GAM	CNPU a través de MIVAH – CNFL (EGP), INVU, TEC de Costa Rica	Metropolitano (31 cantones)	Plan GAM 82	2004-2008 2012-2014	Aprobado por decreto 2014; Sin vigencia;	Mejorar las condiciones de vida de la población del Valle Central de Costa Rica, a través de: competitividad, calidad de vida, servicios y espacios
PQD 2014-2019	SETEPLAN	Nacional	PQD 2010-2014 PNODT (2004) Plan de Nación (1998)	2014	2015	El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población

CASOS	Ejes y componentes	Proyectos estratégicos	Principales agentes estatales involucrados
PDM-OT	1/ Educación; 2/ Salud; 3/ DEL; 4/ Conservación de los RRNN; 5/ Cohesión social; 6/ Infraestructura básica; 7/ Planificación Urbana; 8/ Iniciativas regionales	Carretera Puerto Cortés – Puerto Barrios; Terminal de buses; Muelle de cruceros; Acceso a Puerto; Blvd. Litoral; Riego	Municipalidad de Puerto Cortés. Gerencia de Planificación y Desarrollo; D. Planeamiento Urbano; Ordenamiento Territorial; Medio Ambiente; Promoción Social Dirección de Ordenamiento Territorial; SERNA; Instituto de la Propiedad
POT Guatemala	1/ Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT); 2/ Instrumentos: estructura vial; parámetros; mapa único; planes maestros; estacionamientos; incentivos; 3/ Reglamento de ordenamiento Territorial (ROT); 4/ Ordenanza Complementaria de Ordenamiento Territorial	Expansión de Transmetro Revitalización del Centro Histórico	Municipalidad de Guatemala: D. Planificación Urbana; Urbanística; D. Control Territorial; Obras Públicas; Otras municipalidades metropolitanas
PDT-AMSS	1/ Fortalecer las capacidades técnicas de OPAMSS y las municipalidades del AMSS para la gestión del territorio; 2/ Reorientar el modelo territorial expansivo a uno de desarrollo consolidado en altura y re uso del suelo de cara a la sostenibilidad ambiental y socio económica del AMSS; 3/ Puesta en marcha de espacios de coordinación metropolitana y micro regionales con actores locales	-	COAMSS / OPAMSS; Subdirecciones de Planificación y de Control Territorial; 14 municipalidades metropolitanas MARN, ANDA, MOP, VMT, VMVDU, M. Cultura
Plan GAM	1/ Urbano regional; 2/ Vivienda y equipamiento social; 3/ Ambiental; 4/ Infraestructura; 5/ Movilidad; 6/ Competitividad a través de: carbono neutralidad; derechos humanos; gestión pública; gestión de riesgos; paisaje; instrumentos de gestión del territorio	Anillo periférico; Tren eléctrico y estaciones; Troncalización del transporte público; Conector aeropuerto; Mejoramiento de barrios; Densificación de centralidades	MIVAH, MINAE –SETENA, INVU, MIDEPLAN, cantones metropolitanos
PQD 2014-2019	1/ Desarrollo económico; 2/ Desarrollo Social; 3/ Seguridad; 4/ Vulnerabilidad ambiental, 5/ Gobernabilidad; 6/ Cultura e inclusión; 7/ Protección social y equidad de género	1/ Ciudad aeroportuaria; 2/ Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS); 3/ Implementación de la LODT	SETEPLAN; Direcciones de: Planificación; Territorialización; Coordinación y Proyectos MIGOBDT, MARN, MAG, VMVDU Mancomunidades de municipios

CASOS	Agentes empresariales	Habitantes y organizaciones	Agentes internacionales	Otros agentes	Recursos económicos (\$)	Instrumentos de gestión del suelo
PDM-OT	Cámara de Comercio de Puerto Cortés; OPC	138 patronatos	Unión Europea, Kadaster	ANED Consultores; mancomunidad binacional	3,703,000 (proyecto GIT)	Normativa de usos del suelo; Ordenanza de arbitrios municipales
POT Guatemala	Cámara Guatemalteca de la Construcción; Cementos Progreso	Comités Únicos de Barrio (CUB); vecinos organizados	PNUD, BID, AECID	Universidades: URL, UFM, USAC; Colegio de Arquitectos; Creamos Guate	1,610,000	Normativa de usos del suelo; Zonificación zonas G0-5 Parámetros de edificabilidad, ocupación y alturas; Contribución por impacto vial; Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI)
PDT-AMSS	Cámara Salvadoreña de la Construcción	FESCOVAM	Unión Europea;	UCA; FundaUngo; CADES; ASIA; FUNDASAL; SACDEL	490,000	Zonificación del AMSS; Normativa de usos del suelo; Parámetros básicos y ampliados de edificabilidad, ocupación, alturas; Sistema de compensaciones
Plan GAM	Cámara Costarricense de la Construcción (CCC); Consejo de Desarrollo Inmobiliario (CODI)	-	Unión Europea; EPYPSA; IDOM	TEC de Costa Rica; PRODUS / UCR; CFIA; FLACSO	18,700,000	Anillo de Contención Urbana (ACU); Planes reguladores cantonales con parámetros urbanísticos
PQD 2014-2019		Asambleas Ciudadanas Departamentales	CEPAL / ILPES; AECID; Cooperación de Luxemburgo	Universidades	1,377,000	LODT: zonificación de usos del suelo; compensaciones urbanísticas

CASOS	Normas nacionales aplicables	Normas y reglamentos locales o metropolitanas	Espacios de relacionamiento estatal	Espacios de relacionamiento no estatales
PDM-OT	Constitución; Ley de Ordenamiento Territorial; Ley Visión País; Guía para elaboración de PDM-OT	Ordenanzas: norma de usos del suelo; Plan de arbitrios	Comité Técnico Municipal	Consejo Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CMDOT); Cabildo abierto; Talleres y presentaciones
POT Guatemala	Constitución; Código Municipal; L. Consejos de Desarrollo;	Ordenanzas: POT; ROT; COT; Reglamentos: participación comunitaria; impacto vial; contribución por mejoras	Junta de Ordenamiento Territorial (JOT);	Mesa de privados; Talleres y presentaciones
PDT-AMSS	Constitución; Código Municipal; LODT; LMA; LDOT-AMSS	Reglamento de LDOT-AMSS; Decreto aprobación ED/AMSS sistema de compensaciones	COAMSS; CODEMET	Convenio OPAMSS – UCA – FundaUngo ; Talleres y presentaciones
Plan GAM	Constitución; L. Planificación Urbana; L. de Ambiente; Decretos Ejecutivos ACU; vigencia Plan GAM (2014)	-	Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU)	Presentaciones
PQD 2014-2019	Constitución; LODT; L. Desarrollo y Protección Social; RIOE; Decreto Creación de CCC	-	Sistema Nacional de Planificación (SNP); Gabinetes de gestión; CNODT; CODEMET; Red de planificadores; Red de territorialización	Consejo Consultivo Ciudadano (CCC)

Fuente: elaboración propia

*Esa es la tarea: cambiar la mentalidad...
pero si usted me dice que hay planificación... ¡su abuela!*
(una tomadora de decisión en Costa Rica)

VI. HALLAZGOS

Este capítulo constituye el corazón empírico de la tesis. En él se da cuenta de los principales hallazgos de la fase de campo del estudio utilizando una lectura inspirada en la teoría fundamentada. El propósito, como se explicó en la estrategia metodológica, es dar cuenta de las narrativas de los informantes claves, protagonistas todos de los cinco casos de planificación estudiados. En tal sentido se busca recuperar de primera mano el relato o “la verdad” de cada uno de los informantes: planificadores, tomadores de decisión, empresarios y académicos, a través de sus percepciones, vivencias y experiencias sobre cada caso para construir una mirada global acerca del caso que se complemente con la información documental ya presentada.

De ahí que las 40 entrevistas abiertas realizadas hayan pasado por un proceso de codificación en tres fases: comenzando con 8,155 códigos abiertos, 50 axiales y tres teóricos siguiendo un proceso inductivo. Estos códigos axiales que emergieron de los relatos de cada uno de los informantes fueron agrupados de acuerdo a las preguntas de investigación de la tesis en tres grandes dimensiones que hacen las veces de códigos teóricos: el campo, las relaciones y el agente de manera tal a estructurar el nuevo relato de la experiencia de acuerdo a unos niveles macro, meso y micro para facilitar su comparabilidad como la posterior discusión con el marco teórico. Aunque todos los casos siguen la misma estructura es posible identificar también las particularidades de cada uno ya que aparecen códigos axiales específicos. También surgen temas como los conflictos territoriales que cuando tienen un carácter más estructural se incluyen en el campo y cuando tienen un carácter más personal entre agentes se incorporan a las relaciones.

Para ello, el capítulo se divide en cinco secciones, una para cada caso, las cuales se organizan a su vez en tres secciones secundarias que abordan el campo, las relaciones y el agente. Los casos están ordenados desde el nivel municipal hasta el nacional. Se comienza con el PDM-OT de Puerto Cortés, seguido del POT de la ciudad de Guatemala; el PDT-AMSS; el Plan GAM de Costa Rica y el PQD (2014-2019) de El Salvador, al final del cual se presenta una matriz síntesis de hallazgos que facilitan el análisis comparativo. Con ello se espera hacer un primer aporte a la literatura sobre planificación territorial en Centroamérica en tanto se trata de proporcionar una nueva mirada acerca de cinco experiencias emblemáticas en la región, en la que se puede recuperar la importancia de los elementos estructurales, relacionales y personales que configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo para dar pie luego a la discusión más conceptual del capítulo VII y VIII.

6.1 PDM-OT PUERTO CORTÉS: HALLAZGOS

En esta sección, se presentan los hallazgos a partir del trabajo de campo realizado con ocho informantes relacionados al caso de Puerto Cortés. Dichos hallazgos se organizan en tres grandes dimensiones: el campo que comprende los elementos más estructurales vinculados a los conflictos, las normas y la organización del Estado; las relaciones entre los agentes que participan en el campo y el agente mismo en términos de sus características personales. La figura 6.1 muestra un mapa conceptual de dichos hallazgos a partir del proceso de codificación de las entrevistas a profundidad:

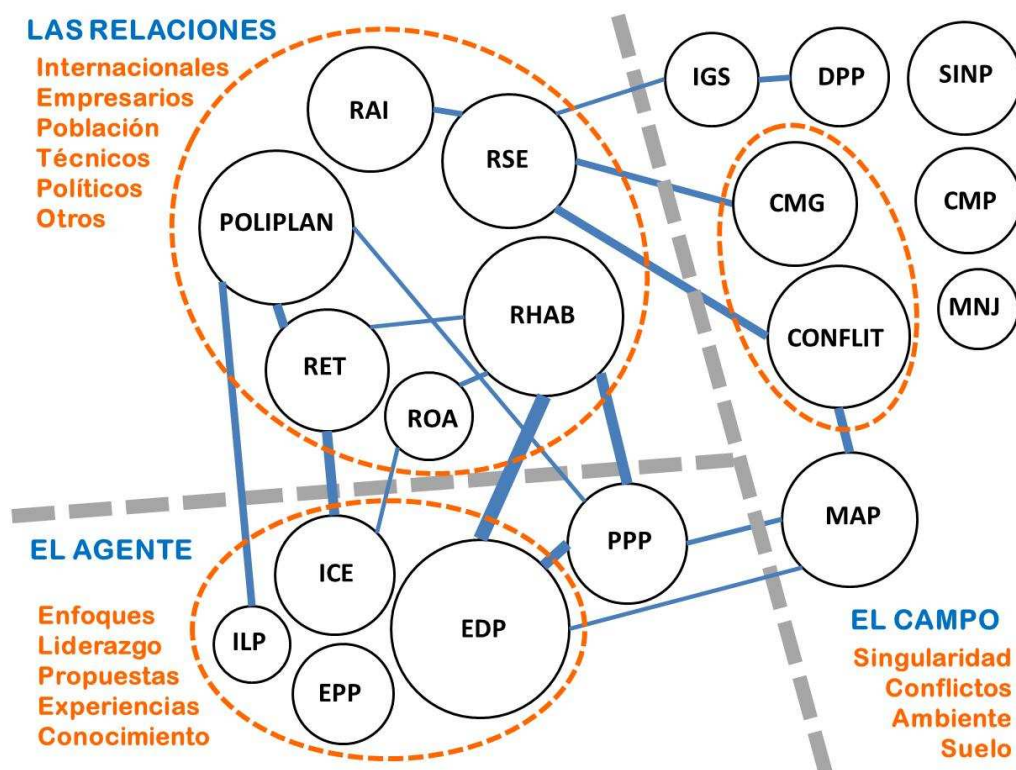


Figura 6.1: Mapa conceptual de los hallazgos PDM-OT Puerto Cortés

Fuente: elaboración propia

El tamaño de los círculos corresponde a la frecuencia de mención de los códigos axiales. El grosor de las líneas azules expresa la frecuencia con la que los códigos se mencionaron simultáneamente.

EL CAMPO/ CONFLIT: conflictos territoriales; CMG: conflictos municipalidad gobierno; IGS instrumentos de gestión del suelo; DPP: derechos de propiedad privada; CMP: competencias municipales de planificación; MNJ: marco normativo jurídico; SINP: singularidades de Puerto Cortés;

LAS RELACIONES/ RHAB: con habitantes; ROA: con otros agentes; RET: con equipos técnicos; POLIPLAN: políticos y planificación; RAI: con agentes internacionales; RSE: con sector empresarial.

EL AGENTE/ EDP: enfoques de planificación; EPP: experiencias previas de planificación; ILP: importancia del liderazgo y la negociación; ICE: importancia del conocimiento especializado; PPP: prácticas, propuestas y proyectos.

6.1.1 El campo

En este apartado se hace referencia a los elementos estructurales de operación del campo que de acuerdo a los informantes explican la experiencia de planificación en Puerto Cortés. Se distinguen cinco grandes ejes de discusión sobre: los conflictos territoriales y entre la municipalidad y el gobierno nacional; la relación medio ambiente planificación; los instrumentos de gestión del suelo y los derechos de propiedad privada que configuran la singularidad del caso.

6.1.1.1 Los conflictos

Todos los informantes coinciden en la importancia que tienen los conflictos territoriales para explicar la manera en la que se ha dado la experiencia del municipio. Estos conflictos tienen un carácter más estructural: las disputas por los recursos del territorio y los conflictos entre el gobierno municipal y el gobierno nacional.

- Los conflictos territoriales

Los conflictos territoriales consisten en disputas entre diferentes agentes del campo vinculadas a la gestión y control de los recursos claves del territorio. Dichos conflictos suelen involucrar a empresarios, particularmente a empresas transnacionales que tienen una fuerte presencia en Puerto Cortés y en otros municipios de Honduras y que se dedican a actividades de tipo extractivo como la minería y los cultivos de agroexportación: palma africana, banano y explotación forestal. Estas empresas entran en conflicto frecuentemente con actores locales, como la misma municipalidad o grupos de población organizada, incluyendo grupos étnicos como los garífunas. Estos conflictos se ven maximizados por decisiones atribuidas al gobierno central a través del otorgamiento de concesiones para la explotación de tierras nacionales. Las disputas por el territorio condicionan la manera en la que se hace planificación ya que el gobierno municipal ha estado vigilante ante el otorgamiento de dichas concesiones y su compatibilidad con las disposiciones del plan e incluso en algunos casos han logrado revertirlas con el apoyo de los habitantes. Una planificadora lo relata así:

El principal conflicto que tenemos, que se nos ha presentado, es el cultivo de la palma. (...) El país ha incentivado el cultivo de la palma para la exportación de aceite, como que es un negocio atractivo y la gente está sembrando palma desde lo más bajo, los humedales, hasta la montaña más alta. Entonces, establecer las regulaciones y hacer valer las regulaciones de uso del suelo en este tema ha sido muy difícil.

La municipalidad también ha intentado normar de una forma efectiva el establecimiento de actividades logísticas e industriales asociadas al Puerto que entran en conflictos con los habitantes del área urbana. Los mismos planificadores del municipio reconocen que este es uno de los desafíos más importantes para el PDM-OT y lo comentan así:

Porque las navieras, es una lucha más dura con esta gente, porque lo que sucede es que como no ocupan tanta infraestructura, ellos consiguen un terreno plano y de la noche a la mañana ya están ahí los contenedores y el equipo y a veces ocasionan congestión en las vías principales. Entonces, es una lucha, pero ahí vamos tratando de ordenarlos.

- Los conflictos municipalidad - gobierno nacional

Según los informantes entrevistados existe un patrón de conflicto recurrente entre el gobierno municipal de Puerto Cortés y el gobierno nacional de Honduras que contrasta con episodios de coordinación y colaboración mutua. Los conflictos se plantean alrededor de tres grandes temas. Primero, el otorgamiento de concesiones de tierras nacionales bajo criterios ajenos o en franca oposición de lo dispuesto en el PDM-OT lo cual ha llegado a comprometer recursos clave como el río Tulián, las reservas ambientales definidas en el plan y las tierras agrícolas de mejor calidad ocupadas por la palma africana. Un segundo ámbito de conflicto se plantea alrededor de las transferencias económicas que legalmente el gobierno nacional debe hacer al gobierno municipal. De acuerdo a los informantes locales, estas transferencias han sido irregulares debido a las diferencias político partidistas que han existido entre ambos niveles de gobierno. Por ello, los mismos informantes del municipio reconocen que la privatización (concesión) del puerto ha facilitado una mejor relación entre la municipalidad y el operador portuario privado de la que había antes con la Empresa Nacional Portuaria (ENP). El último ámbito de conflicto está relacionado con los vaivenes de la política de ordenamiento territorial del gobierno nacional que ha ido cambiando su aproximación al ámbito intermedio regional. Esta discontinuidad ha impedido que ciertos temas críticos de escala regional, como la gestión de las cuencas de los ríos Chamelecón y Ulúa no hayan podido avanzar. Un planificador municipal lo expresa así:

... el gobernador político de Cortés es el presidente de la región. Debiese para mí ser un equipo técnico y no político. Porque el equipo técnico, porque usted coordina, porque así se planifica para la región. Hay muchas cosas que como región tenemos que ordenar. Por ejemplo, la contaminación de los ríos.

Finalmente, los informantes también reconocen que la experiencia exitosa de planificación en Puerto Cortés está vinculada a las potencialidades de la legislación municipal de Honduras que otorga importantes niveles de autonomía a los municipios. Esto incluye la posibilidad de hacer gestión con organismos internacionales multilaterales, contraer créditos y especialmente en el caso de Puerto Cortés tener acceso a un ingreso fijo anual equivalente al 4% de los ingresos portuarios.

6.1.1.2 La relación entre medio ambiente – planificación

Los informantes reconocen la importancia del vínculo que existe entre las decisiones de planificación territorial y las regulaciones ambientales. En Puerto Cortés, destaca el proceso de descentralización de competencias para el otorgamiento de permisos ambientales desde la Secretaría de Ambiente. Esta competencia delegada ha permitido que la implementación del PDM-OT sea más coherente y ha empoderado al municipio en relación al control territorial y la emisión de permisos, aunque en principio se limite a los proyectos menos complejos. Una planificadora habla sobre el tema:

Aquí está claramente definido cuál es el procedimiento para la autorización de los proyectos. Entonces, eso facilita mucho el tema de la evaluación de impacto ambiental de las nuevas actividades, porque ya todo lo que viene como

inversión es ordenado. Aquí en la zona industrial portuaria se sabe lo que se puede y lo que no. Entonces, eso facilita mucho la cuestión.

No obstante, como ya se mencionó, persisten las dificultades relacionadas al otorgamiento de concesiones y al aparente desconocimiento de la normativa local por parte de las autoridades nacionales en temas clave como ríos y áreas naturales.

6.1.1.3 Instrumentos de planificación y derechos de propiedad

Todos los informantes reconocen que Puerto Cortés ha hecho avances sustantivos y sostenidos en materia de implementación de los instrumentos de planificación. Esto incluye la aplicación de la normativa de regulación de los usos del suelo definida en el PDM-OT por parte del Departamento de Planeamiento Urbano. Se valoran los avances en el proceso de emisión de permisos de construcción tanto por el seguimiento que se le ha dado al plan como por la eficiencia en los tiempos de resolución de los permisos y su transparencia. Dice una planificadora municipal:

No puede ser que una persona venga con un permiso con todos los requisitos y que le demos tres o cuatro meses después el permiso ¡No! Si la persona lo tiene todo en tiempo y forma, el mismo día se le puede dar algún tipo de resolución, siempre que cumpla con todos los requisitos.

Esto también incluye avances importantes en materia de catastro, legalización y regularización de la tenencia de la tierra. Ello está asociado a la implementación de un acuerdo de colaboración entre el municipio y el Instituto de la Propiedad que ha permitido la legalización de terrenos a favor de los habitantes y la regularización jurídica de asentamientos en el área rural. Además, es notable el reconocimiento que se ha hecho de diferentes formas de tenencia de la tierra particulares al municipio que incluyen además de la propiedad privada, la propiedad ejidal y la propiedad tradicional de las comunidades étnicas especialmente de los garífunas.

6.1.2 Las relaciones

La discusión de los informantes acerca de las relaciones entre los diferentes agentes apuntan hacia cinco grandes grupos: políticos, técnicos, habitantes, empresarios y agentes internacionales.

6.1.2.1 El papel de los políticos en la planificación

Los informantes coinciden en subrayar la importancia del involucramiento de los tomadores de decisión política en la experiencia de planificación de Puerto Cortés, especialmente de parte los sucesivos alcaldes. La importancia de dicho involucramiento se fundamenta en la existencia de una visión de desarrollo para el municipio que reconoce la planificación territorial como una de sus dimensiones e instrumentos clave. Todos los informantes coinciden en que entre los dos últimos alcaldes ha existido una “voluntad política” de darle seguimiento al PDM-OT y a los planes previos. Esto, aunado a la continuidad política, ha garantizado la permanencia y estabilidad del equipo técnico desde hace 20 años. Ello se asocia a una motivación de prestigio entre los alcaldes. Un observador nacional lo describe así:

El alcalde comenzó a salir alrededor del mundo y vio que haciendo ordenamiento territorial pues él pasaba a ser una figura internacional. Ha sido ponente en foros de ordenamiento... Está bien empoderado, más empoderado que el alcalde anterior y maneja todos los temas y llega a otros temas. Él habla de otros conceptos, de la “Ciudad Humana” más allá de la ordenación del territorio.

Los alcaldes de Puerto Cortés han tenido la capacidad de negociar y entrar en disputas, cuando ha sido necesario, con el gobierno nacional, por ejemplo por: las concesiones de los recursos naturales clave; la negociación exitosa para obtener el 4% de los ingresos portuarios o su integración a la Junta Directiva de la ENP. Estos procesos de negociación liderados por el alcalde también se dan al interior de la corporación municipal a través del involucramiento de los regidores en los procesos de formulación y aplicación de la normativa. Finalmente, los informantes destacan la relación cercana a nivel personal y laboral que existe entre los equipos técnicos y el alcalde. Los técnicos reconocen en su alcalde no sólo su compromiso pero también su disposición a escuchar y apoyar las iniciativas de los mismos técnicos. Según los entrevistados esto indica que los tomadores de decisión en Puerto Cortés han comprendido el valor político de la planificación y la oportunidad que les brinda para su proyección a nivel nacional lo que contribuye a su propio prestigio político. Ello contrasta con otros casos generalizados en Honduras de alcaldes “caciques” que creen saber todo acerca de la gestión de sus municipios y se alejan de sus técnicos. Una investigadora lo explica:

... también hay muchos alcaldes que se las saben de todas, todas y son los caciques del pueblo. Pero un alcalde que se deje asesorar (...) Para mí el triunfo de un alcalde pasa más porque el alcalde se acompañe de unos técnicos que saben... profesionales en el campo

6.1.2.2 Los equipos técnicos

Todos los informantes del ámbito municipal o nacional destacan la alta capacidad técnica de los equipos encargados de la formulación e implementación del PDM-OT. Esta capacidad es producto de la acumulación de experiencias después de más de 20 años de procesos continuos de planificación e implementación. Los técnicos de Puerto Cortés participaron activamente en la elaboración de los instrumentos de planificación aunque también hayan contado con consultores nacionales e internacionales. Las figuras encargadas de las principales unidades vinculadas al plan tienen entre 20 y 25 años de trabajar en la municipalidad. Esto les ha facilitado por un lado, el dominio y apropiación de los instrumentos y procedimientos al interior de la municipalidad y por otro, les ha compenetrado e integrado como equipo técnico. Este equipo comprende una diversidad de unidades y personas dentro de la administración municipal, incluyendo: planeamiento urbano, catastro, medio ambiente, promoción social y la unidad jurídica, entre otras. Es relevante que dichas unidades cuentan con mecanismos predefinidos y permanentes de interacción a través de un Comité Técnico Municipal que se reúne periódicamente bajo la coordinación de la Gerencia de Planificación y Desarrollo, la cual también es valorada por su liderazgo. De acuerdo a los informantes la calificación del equipo técnico y la existencia de estos espacios permanentes de interacción han facilitado el surgimiento de prácticas innovadoras en materia de planificación. Los técnicos en Puerto Cortés tienen la posibilidad de hacer propuestas

para mejorar los procedimientos y las iniciativas asociadas al plan y estos espacios les permiten incidir sobre los tomadores de decisión política. Finalmente, todos los informantes destacan que a lo largo de este periodo los equipos técnicos de Puerto Cortés han experimentado un significativo crecimiento cuantitativo y cualitativo. Por una parte, ha habido una expansión de la plantilla de empleados en las unidades asociadas con la implementación del plan y por otra, se ha facilitado la capacitación y formación especializada de las principales jefaturas de la municipalidad.

6.1.2.3 Los habitantes y otros grupos

De acuerdo a los informantes, una de las características singulares del proceso ha sido el involucramiento de la población organizada a lo largo del proceso de formulación e implementación del PDM-OT. Dicho involucramiento se ha fundamentado en la participación activa de los denominados patronatos que son las organizaciones de base de las comunidades en Honduras. Una característica original del municipio fue que esta participación logró hacerse tanto a nivel del área urbana como de la rural, lo cual ha favorecido un sentido de inclusión ya que tradicionalmente había sido el área urbana la más involucrada y atendida por la municipalidad. Ello ha permitido que la base electoral del alcalde se haya ampliado a las comunidades rurales que han sido favorecidas con diferentes proyectos de inversión pública. Lo anterior ha tenido dos consecuencias para el proceso del PDM-OT. Primero, a nivel de la implementación se ha mantenido la participación activa de los patronatos a través del proceso de priorización de tres proyectos específicos para cada administración después de la aprobación del plan. Esto ha significado que para cada período se han establecido compromisos claros entre la municipalidad y las 138 comunidades organizadas del municipio. Ello ha favoreciendo un sentido de corresponsabilidad en la implementación de las acciones identificadas en el plan y ha dado un mayor sentido de transparencia al quehacer municipal. Una planificadora habla del proceso así:

Pero con la comunidad se priorizan los tres proyectos que se van a ejecutar en el período de gobierno. Entonces, ese es un proceso en el que la comunidad dice: “bueno, sabemos que tenemos estas necesidades, pero los tres proyectos que queremos son: la escuela, la energía eléctrica y el agua”, por ejemplo. Y luego uno llega del gobierno y le da seguimiento (...). En esos procesos participativos lo que se logra es aumentar la transparencia y que ellos se vuelvan como auditores sociales.

La segunda consecuencia es que los informantes reconocen que en Puerto Cortés es más fácil alcanzar un equilibrio en la toma de decisiones de la municipalidad en relación a los diversos agentes involucrados con la gestión del territorio. Varios entrevistados estiman que las posibles presiones del sector empresarial o del gobierno nacional sobre la municipalidad son contrarrestadas por los habitantes, los cuales también ejercen presión para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan. Otro elemento importante de la relación de los habitantes con el proceso de planificación ha sido el acompañamiento que la municipalidad le ha dado a diversas reivindicaciones de los diferentes grupos poblacionales en relación a temas sensibles como: el acceso a tierra, la protección de recursos naturales y la reducción de la vulnerabilidad ante amenazas ambientales. De ahí lo significativa que ha resultado la participación conjunta de

la municipalidad y de los habitantes para revertir algunas de las concesiones otorgadas desde el gobierno nacional. Esta vinculación activa entre municipalidad y patronatos se ha logrado gracias al trabajo efectivo del Departamento de Promoción Social que a través de sus promotores sociales ha sido capaz de mantener una relación constante con estas organizaciones. Varios de los informantes también destacan la creatividad con la que los técnicos y promotores de Puerto Cortés han logrado establecer ese vínculo. Un planificador nacional lo ha visto así:

Y contrataron un especialista, un sociólogo especialista en teatro, yo nunca había visto algo así, alguien que incidiera tanto en la gente. Presentaron una obra de teatro porque era algo nuevo en las comunidades. Yo no había visto gente que incidiera tanto como un profesional de estos, porque yo en mi mente de técnico esa parte no la miraba así, muy útil, hasta que me lo demostraron.

El proceso del PDM-OT también destaca por la sensibilidad y apertura hacia las necesidades específicas de ciertos grupos vulnerables. Entre ellos destacan los grupos étnicos, notablemente los garífunas, que ocupan una buena parte del territorio sobre todo en la zona costera y para los cuales existen programas específicos enmarcados en el PDM-OT. De igual forma, es notable la intención de respetar las formas tradicionales de uso y posesión de la tierra de estos grupos que en otras partes de Honduras los ha puesto en conflicto con agentes empresariales.

6.1.2.4 Los grupos empresariales

Los grupos empresariales locales, nacionales e internacionales también han jugado un papel importante en el proceso de formulación e implementación del PDM-OT. Durante la formulación, se hizo un esfuerzo efectivo por incorporar a los empresarios locales en la discusión y toma de decisiones. No obstante, se reconoce que existen dificultades por los intereses diversos de estos grupos, tales como los vinculados a la operación logística portuaria, transportistas, navieras y aquellos relacionados con actividades más bien industriales, comerciales y turísticas. Una vez aprobado el plan se conformó una Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial donde los sectores empresariales a través de la Cámara de Comercio de Puerto Cortés tenían espacios asignados para la discusión de temas claves vinculados a la implementación del plan en términos de zonificación y permisos. La relación tampoco ha sido fácil dentro de este espacio ya que a criterio de los planificadores locales las organizaciones empresariales han tomado posiciones beligerantes por razones partidistas y electorales. Un planificador lo explica así:

Lamentablemente, la instancia, la institución que aglutina al sector privado a nivel local (...) se ha politizado (...) Eso genera choques de intereses sobre todo cuando se politiza hacia otra tendencia política a la del gobierno local. Entonces, no se asume una posición de madurez en el sentido (...) que vamos a trabajar por el desarrollo del municipio que al final es el beneficio de ellos mismos...

Por otro lado, es notable el cambio que ha existido en la relación con los operadores portuarios ya que en los últimos cinco años se concesionaron las actividades portuarias en Honduras. En el caso de Puerto Cortés, estas han sido asumidas por empresas transnacionales que parecen ser más abiertas a cumplir con las normativas ambientales y de zonificación que lo que era anteriormente

la ENP. Los planificadores reconocen que las empresas internacionales están más dispuestas y más acostumbradas a cumplir estándares de calidad ambiental, además de cumplir estrictamente el compromiso de transferir el 4% de los ingresos portuarios a la municipalidad. No obstante, otros sectores económicos vinculados a la actividad portuaria como las logísticas, el almacenamiento de contenedores y de productos a granel sí plantean dificultades importantes para la gestión de los usos del suelo. Otra forma de incidencia de los sectores empresariales en el proceso de planificación es la presión que ejercen sobre el gobierno nacional para el otorgamiento de concesiones de explotación de recursos naturales, generando importantes conflictos con la municipalidad y los habitantes. De acuerdo a los informantes, el poder de incidencia de los empresarios sobre el gobierno nacional incluye al Ejecutivo y al Congreso Nacional que tiene la potestad de otorgar tierras en concesión mediante decreto legislativo. A pesar de esa dimensión más conflictiva, los planificadores de Puerto Cortés reconocen que uno de sus ejes de trabajo es facilitar la inversión en el municipio a través de una aplicación clara, efectiva y eficiente de las normativas. Esto significa un esfuerzo importante por emitir licencias y permisos en tiempos cortos, atender las consultas y negociar con los inversionistas para asegurar las condiciones establecidas en el PDM-OT.

6.1.2.5 Agentes internacionales y cooperación

Un quinto agente que tiene un papel protagónico en el proceso de planificación es de origen internacional ya sea organismos multilaterales o de cooperación internacional al desarrollo y empresas transnacionales. Los primeros esfuerzos de planificación en Puerto Cortés fueron promovidos por la cooperación canadiense y la iniciativa del PDM-OT se inscribió en un proyecto más amplio de gestión integral de tierras financiado por la UE. Además, desde el huracán Mitch los esfuerzos de planificación del territorio en Honduras, gestión de riesgos ambientales y manejo forestal han sido impulsados desde la cooperación internacional y organismo multilaterales. La importancia de esta dimensión internacional se evidencia también en las continuas alusiones que los entrevistados hacen de casos internacionales para explicar sus propias prácticas, tanto en otros países centroamericanos como El Salvador y Guatemala, así como en España, Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Ecuador. Por último, a nivel de empresas transnacionales, se reconoce la relación positiva que se ha construido con la operadora portuaria. Ello contrasta con las empresas dedicadas a la agro exportación de palma, banano o forestales que aparentemente se resisten de forma sistemática a participar en los procesos de planificación del territorio tanto en el municipio como en el resto del país.

6.1.3 El agente

Al discutir los elementos que caracterizan a los agentes individuales los informantes señalan cinco grandes temas: los enfoques de planificación; las prácticas, proyectos y productos; las experiencias previas; el conocimiento especializado y el liderazgo y capacidad de negociación.

6.1.3.1 Los enfoques de planificación

Los informantes explican el quehacer de los planificadores y de otros agentes en base a determinados enfoques sobre lo que es o debería de ser la planificación del territorio. Se insiste que la planificación tiene una aspiración de integralidad fundamentada en una visión que vincula planificación y desarrollo. Por ello, el PDM-OT no se limita a ser un plan de ordenamiento territorial en el sentido más tradicional enfocado en la dimensión física del territorio sino que comprende múltiples ejes de acción encaminados a la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Hay un consenso entre los planificadores y observadores acerca del compromiso político para que el plan no se limite a ser un “papel” sino que sea un instrumento que permita beneficiar a la población. Ello ha implicado que el plan sea una herramienta útil, una guía para la gestión municipal en diferentes ámbitos. Al mismo tiempo, se reconoce que el plan es un instrumento flexible, abierto y adaptable a las diferentes condiciones que se van presentando en el territorio en el tiempo. Una planificadora habla del PDM-OT:

Pues para mí es una herramienta. Es como nuestra “Biblia” a nivel de municipio. Porque es lo que nos da toda la pauta del crecimiento ordenado. El hecho de tener el plan e implementarlo nos da una garantía de que estamos creciendo de una forma correcta, que no crecemos desordenadamente. Partiendo de ahí es nuestro mejor aliado.

La relación e involucramiento activo de los habitantes es otra de las características esenciales de esta manera de planificar. Ello se fundamenta en una visión participativa que ha puesto al centro del proceso a los habitantes y que ha ido de la mano con la implementación de una agenda social en los temas de educación, salud y atención a poblaciones vulnerables. Ello no niega la importancia que se atribuye al desarrollo económico local que se manifiesta en la una serie de iniciativas para fomentar los emprendimientos productivos en el áreas rural, la búsqueda de nuevas inversiones privadas y la construcción de grandes proyectos de infraestructura. Finalmente, tanto los observadores nacionales como los planificadores locales reconocen que la práctica de planificación en Puerto Cortés apunta hacia un nueva fase marcada por la integración a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y una dinámica más sostenida de evaluación de impactos por medio de la construcción de resultados, metas e indicadores que permitan orientar el proceso de actualización del Plan y la construcción de escenarios para el desarrollo futuro del municipio.

6.1.3.2 Las prácticas, proyectos y productos

La práctica de la planificación en Puerto Cortés en términos de los productos está relacionada con la aplicación efectiva del PDM-OT. Una parte importante de esta práctica está asociada a la aplicación de la normativa de uso del suelo, zonificación, legalización de inmuebles, emisión de permisos y licencias y cobro de tasas vinculadas al plan de arbitrios que se ha probado en el marco del plan. Un segundo elemento ha sido la ejecución de proyectos comprendidos dentro del plan y que pasan a través del proceso de priorización con los patronatos. Esta práctica está vinculada también con la inversión de los recursos económicos provenientes de la transferencia de ingresos generados por la actividad portuaria. Aunque la misma población tiende a privilegiar

los proyectos de infraestructura, la “obra gris”, hay una intención política de diversificarlas en el tiempo para fortalecer otras dimensiones del desarrollo tales como la convivencia ciudadana y el desarrollo productivo. Un planificador lo explica:

(...) la mayor parte de las propuestas son de infraestructura: un puente, un centro social, una clínica, un centro de salud, un aula para una escuela, que es importante. Sin embargo, se les está haciendo ver por medio de una inducción con ellos que también pueden ser proyectos sociales, proyectos ambientales, proyectos de desarrollo económico.

La regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos especialmente en el área rural también tiene un papel relevante dentro del proceso de aplicación del plan. Ello ha significado el fortalecimiento de la unidad de catastro y ordenamiento territorial en términos de equipos, personal y capacidad de acción en el terreno. Esto ha requerido de la negociación de acuerdos, no siempre fáciles, con las instancias nacionales encargadas del tema de propiedad de la tierra. No obstante, esta actividad ha sido de las más exitosas y de mayor proyección nacional para Puerto Cortés.

6.1.3.3 Las experiencias previas de los planificadores

Ya se ha mencionado la importancia que todos los informantes le atribuyen a la continuidad del equipo técnico de la municipalidad de Puerto Cortés en contraste con la mayoría de municipalidades en Honduras. En efecto, los planificadores municipales reconocen que las jefaturas claves de las unidades vinculadas al plan tienen más de 20 años de trabajar en la municipalidad. Estos funcionarios han podido contar con las ventajas de desarrollar una carrera administrativa en condiciones de estabilidad y de crecimiento personal lo que ha favorecido su integración como equipo de trabajo. Las actuales direcciones y gerencias de unidades clave en el municipio comenzaron como supervisores o técnicos a cargo de proyectos puntuales, antes de asumir funciones directivas en la municipalidad. El alcalde actual se desempeñó antes como administrador. Esto ha permitido que los técnicos hayan construido una experiencia de planificación previa al PDM-OT, se hayan involucrado en su formulación y ahora tengan a su cargo su implementación lo que les ha asegurado condiciones propicias para apropiarse del instrumento. Lo anterior también contrasta con los vaivenes de las políticas nacionales de ordenamiento territorial cuyas estructuras institucionales han sufrido numerosas mutaciones desde el año 2003 cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial. Dichos cambios son resentidos a nivel municipal porque generan incertidumbre sobre los temas que requieren tratamiento regional y limitan los procesos locales de planificación. Una planificadora local se lamenta:

A mí la verdad como planificadora me da pesar que en Honduras no tengamos una planificación urbana a nivel de país. Me da hasta pena decirlo, pero es cierto que no hay una planificación a nivel de país.

6.1.3.4 El conocimiento especializado

Los relatos acerca de los informantes hacen alusión a la importancia del conocimiento especializado para la planificación del territorio a nivel nacional y municipal. El equipo

profesional de la municipalidad está constituido sobre todo por ingenieros e ingenieras de diferentes especialidades formados en la UNAH y algunos de ellos con maestrías o segundas carreras cursadas dentro y fuera del país. No obstante, los entrevistados destacan el valor que tienen otras formaciones técnicas como cursos y diplomados ofrecidos a nivel nacional e internacional y que la municipalidad ha estado dispuesta a apoyar para garantizar el crecimiento cualitativo de su personal. También se reconoce el papel que juegan los organismos de cooperación internacional para facilitar el desarrollo de este tipo de formación especializada, incluyendo el rol de la UNAH como generadora de información, conocimiento y formación técnica. Una planificadora lo ha visto así:

Algunos nos atacaban: “es que la UNAH no se posiciona” y nosotros, bueno... “como universidad aquí estoy, dando la información, como universidad estoy llevando al alcance de ustedes la información”

6.1.3.5 Liderazgo y capacidad de negociación

Los informantes reconocen que para llevar adelante el proceso de planificación del territorio se ha requerido de una importante capacidad de negociación de parte de los políticos, notablemente de los alcaldes. Esa capacidad tiene que ver con la propuesta de iniciativas diversas enmarcadas dentro del plan y la negociación permanente con diversos agentes vinculados a la planificación incluyendo instancias del gobierno nacional y los privados. En tal sentido se reconoce que no es la orientación partidista de los alcaldes la que determina esta capacidad de gestión sino su propia iniciativa y visión política. En Puerto Cortés, así como en otros municipios de Honduras, destaca el hecho que por pertenecer a un partido político opositor los alcaldes tienen menores posibilidades de entablar relaciones de colaboración con el gobierno nacional lo que les obliga a desarrollar sus propias capacidades de gestión con organismos internacionales y otros potenciales socios. Un funcionario municipal lo entiende así:

Si fuéramos del mismo partido político que el gobierno central se tiene más apoyo. En este momento, (...) como somos de partidos contrarios entonces ahí hay 0 relación. Entonces, ese es uno de los factores que sí me imagino que pasa en todos los países. Pero es cierto que si la municipalidad tiene esa visión se logra superar este obstáculo y nosotros somos un ejemplo de eso.

Esto último ha brindado a diversos alcaldes, incluyendo al de Puerto Cortés, la oportunidad de constituirse en figuras con una proyección nacional lo que favorece su imagen y prestigio político. Sin embargo, también se reconoce que para que esta imagen sea efectiva necesita del acompañamiento o la asesoría de equipos técnicos especializados en los temas territoriales con un manejo adecuado de los instrumentos de planificación. Lo dice una planificadora:

La visión del alcalde es muy importante, pero también (...) lo es la preparación de las personas que tenga dentro de la Administración en los diferentes departamentos. Porque hay muchas gestiones que vienen del alcalde hacia acá, pero también se puede elevar desde aquí hacia arriba y que el alcalde tenga la mente abierta para escuchar y aceptar iniciativas y darles el apoyo para que se desarrollen.

6.2 POT GUATEMALA: HALLAZGOS

A partir de los relatos de los informantes clave del POT de la ciudad de Guatemala y del proceso de codificación que incluye códigos axiales y códigos teóricos es posible establecer un mapa con los principales elementos que de acuerdo a los protagonistas explican dicha experiencia, tal como se muestra en la figura 6.2.

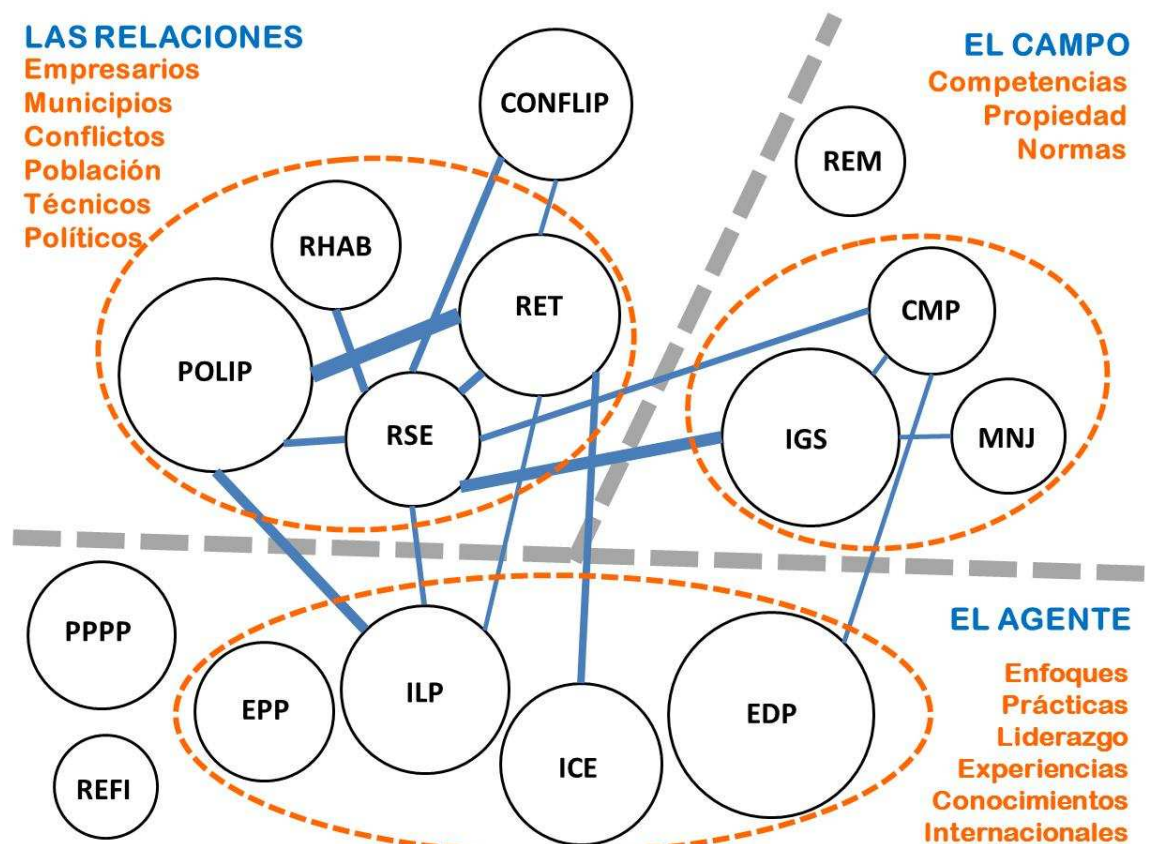


Figura 6.2: Mapa conceptual de los hallazgos POT Guatemala

Fuente: elaboración propia

El tamaño de los círculos corresponde a la frecuencia de mención de los códigos axiales. El grosor de las líneas azules expresa la frecuencia con la que los códigos se mencionaron simultáneamente.

EL CAMPO/ IGS: Instrumentos de gestión del suelo; MNJ: marco normativo jurídico; CMP: competencias municipales de planificación.

LAS RELACIONES/ POLIP: políticos y planificación; RSE: con sector empresarial; RHAB: con los habitantes; RET: con equipos técnicos; REM: entre municipios; CONFLIP: conflictos en planificación;

EL AGENTE/ EDP: enfoques de planificación; ICE: importancia del conocimiento especializado; ILP: importancia del liderazgo y la negociación; EPP: experiencias previas de planificación; PPPP: prácticas, propuestas, planes y proyectos; REFI: referencias internacionales.

6.2.1 El campo

Al comentar sobre la experiencia del POT de la ciudad de Guatemala los informantes abordan cuatro dimensiones estructurales que dan cuenta de la importancia de la organización del campo para explicar las prácticas de los planificadores. Estas dimensiones tienen que ver con: el marco normativo jurídico; las competencias municipales de planificación; los instrumentos de gestión del suelo y las relaciones entre los municipios.

6.2.1.1 El marco normativo jurídico

Al explicar la experiencia del POT los entrevistados aluden a la importancia de un conjunto de normas y regulaciones vigentes en Guatemala a nivel de país y de municipio para explicar la manera en la que se ha desarrollado el proceso de planificación. En primer lugar, se señalan las referencias constitucionales que existen alrededor del tema de la planificación y la competencia que la Carta Magna le otorga a los municipios en esta materia. A pesar de este fundamento, también se critica la ausencia de un marco normativo nacional a través de una ley de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano que ampare y habilite con mayor detalle las competencias municipales a la hora de regular la propiedad privada. Por ejemplo, se hace referencia a la experiencia frustrada de un proyecto de ley de ordenamiento territorial que fue descarrilado en el Congreso de la República lo que ha impedido la definición de instrumentos de gestión del suelo específicos. Este vacío resulta en una variabilidad de las experiencias municipales de planificación en el país y ha limitado las posibilidades de coordinación dentro del Área Metropolitana. A pesar de ello, el municipio de Guatemala en base a sus competencias constitucionales y a lo establecido en el Código Municipal pudo aprobar formalmente su POT y los diferentes reglamentos que lo acompañan como normativa urbanística local. Para algunos de los planificadores el POT se comporta más como un código urbanístico local de corte normativo y procedimental que como una visión estratégica de ciudad.

Esta normativa ha sido desafiada constitucionalmente en varias oportunidades aunque la Sala Constitucional nunca ha dado la razón a los demandantes. Algunos de los informantes confirman con ello la importancia de haber incorporado en el equipo de planificación un acompañamiento jurídico continuo que se cuidó de velar por la legalidad de sus disposiciones. En ese sentido, tal y como lo reconocen incluso los observadores más críticos del proceso, el POT ha adquirido un valor paradigmático de lo que los municipios pueden hacer en el país para planificar su territorio y ha “blindado” ciertos instrumentos cuya validez constitucional ha sido validada. En tal sentido el POT es un modelo para otras experiencias de planificación en el país lo que ha dado prestigio al municipio y a los técnicos. Un planificador crítico lo dice así:

Siempre le estamos poniendo [al POT] ese valor de haber sido la norma a partir de la cual giran todas las discusiones, enriquecimientos, planteamientos. Porque (...) ha sido aprobada y que ha abierto la cancha a que los demás lo pudieran hacer. (...) Para nosotros, los que luchamos por el ordenamiento territorial, se ha logrado dejar esa idea en la sociedad y en el sector privado y en las preferencias. Y esa idea de que se puede regular el uso del suelo, la edificabilidad.

6.2.1.2 Competencias municipales de planificación

La experiencia del POT ejemplifica el caso de una municipalidad con buenos recursos económicos, humanos y capacidad política para asumir sus competencias para hacer planificación del territorio en el contexto del país. La apropiación de estas competencias había iniciado con un proceso previo a través del Plan de Desarrollo Metropolitano Guatemala 2020 que planteaba una visión de transformación del municipio para las primeras dos décadas del siglo XXI. En ese marco se habían iniciado ya algunos procesos de cambio vinculados a la planificación, tales como: el sistema de buses articulados (BRT) o Transmetro y la recuperación del Centro Histórico, para lo cual se habían creado unidades dentro de la municipalidad: el departamento de movilidad y Urbanística, el Taller del Espacio Público. En ese marco, inició el proceso de formulación del POT. Dicho proceso buscaba dar a la municipalidad la competencia plena de definir sus parámetros urbanísticos por medio de instrumentos de gestión del suelo acordes con una visión de densificación y desarrollo urbano orientado al transporte. Así la municipalidad retomó el ciclo completo de planificación: desde la formulación hasta la implementación, por medio de: planes específicos, proyectos y sobre todo la emisión de permisos y licencias de construcción. Esto se hizo sin requerir de la injerencia del gobierno nacional con lo que se ha reafirmó la autonomía municipal y el peso político del municipio capital en el país.

6.2.1.3 Instrumentos de gestión del suelo

Todos los informantes coinciden en que el ejercicio del POT permitió el inicio de un proceso de diseño y aplicación de instrumento de gestión del suelo, generados y controlados por la municipalidad. Estos instrumentos tienen que ver con el proceso de densificación de la ciudad los cuales junto a la normativa de usos del suelo han permitido controlar esta dimensión del proceso de desarrollo urbano. Hay coincidencia en que la puesta en práctica de estos parámetros, particularmente los de edificabilidad, ha permitido que el sector privado y la misma municipalidad se entrenen en el uso y aplicación de normativas que modulan el ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo. Así se ha legitimado la idea que el gobierno municipal tiene el derecho a indicarle al privado qué tan intensamente puede utilizar su propiedad y que dicho derecho de desarrollo no es una parte intrínseca de la propiedad.

No obstante, también se reconoce que se trata de parámetros muy generosos para con los propietarios y se espera que gradualmente deberán irse convirtiendo en normas más estrictas e integrales. También se destaca la lógica de incentivos y desincentivos para determinadas actividades privadas expresadas en incrementos o recortes de estos índices de edificabilidad, lo que ha permitido fortalecer la dinámica de negociación entre el municipio y los desarrolladores privados. Esto se complementa con la aplicación rigurosa de sanciones a los infractores de las disposiciones del POT favoreciendo su vigencia y legitimidad de acuerdo al perfil político del alcalde Arzú. Finalmente, se reconoce que a pesar de estos avances quedan numerosas tareas pendientes para futuros ejercicios de planificación o de actualización del POT. Los entrevistados recuerdan la eliminación de la normativa sobre alineamientos como ejemplo de un tema que debe

volverse a poner sobre la mesa para garantizar la calidad de los espacios públicos en el municipio. De igual forma, se plantean a futuro temas como: las transferencias de edificabilidad, la recuperación de plusvalías, la regulación más estricta de los suelos de expansión urbana, el tratamiento de grandes predios o el incentivo a la vivienda social. Toda esta agenda está de alguna forma supeditada también a que se pueda construir un marco normativo nacional que ampare nuevas competencias municipales en temas sensibles como las plusvalías.

6.2.1.4 Las relaciones entre municipios

Un tema recurrente en las valoraciones acerca de la experiencia del POT tiene que ver con sus insuficiencias en términos de hacer un abordaje más integral del espacio metropolitano. Para muchos de los informantes, la decisión de circunscribir el POT a los límites administrativos del municipio dejó de lado algunas de las problemáticas críticas de la ciudad como la infraestructura (agua, saneamiento), movilidad metropolitana, o una mirada integral de los procesos de expansión y densificación de la ciudad. Un observador del proceso lo ve así:

Tercera crítica (...) es el carácter eminentemente administrativo del POT que no está inscrito en ningún tipo de reflexión metropolitana y que donde la regulación termina es al borde de los límites administrativos. Y que al final lo que está pasando en el municipio vecino, que los separa una calle o incluso a veces están en el marco de la continuidad de la mancha urbana pues... no se toma en cuenta.

Para los planificadores directamente involucrados en el proceso esto fue esencialmente una decisión pragmática motivada por asuntos legales y de competencias, recordando la inviabilidad de otros ejercicios de planificación metropolitana realizados en el pasado en Guatemala. Más allá de esta discusión conceptual los informantes reconocen que existen grandes dificultades para el trabajo conjunto entre las municipalidades debido a la dimensión partidista electoral. Aparentemente, la municipalidad de Guatemala y los municipios vecinos como Villanueva o Mixco, no tienen mayor interés en trabajar con municipios cuyos alcaldes pertenecen a otros partidos políticos, aunque estos últimos hayan seguido el modelo del POT para elaborar sus propios planes territoriales. Esa dificultad apenas está comenzando a ser superada por la labor de coordinación emprendida por algunos técnicos. Una planificadora lo ve así:

... Esos municipios que aportan positiva o negativamente al municipio de Guatemala en la planificación. (...) Entonces, los municipios, con el gran monstruo que constituye el municipio de Guatemala, son como esos hijitos abandonados que no reconocen al otro hermano mayor y el hermano mayor tampoco establece esa dinámica. Sin embargo, creo yo es un tema que ya se han dado cuenta desde hace bastante tiempo y que han querido ir subsanando. Principalmente, el tema de movilidad urbana.

6.2.2 Las relaciones

Los entrevistados ponen un valor especial a las diferentes relaciones que se establecen entre los agentes vinculados con el proceso de planificación. Destacan cuatro agentes dentro del campo: los empresarios, los políticos, los técnicos y los habitantes. Adicionalmente, se mencionan los conflictos que han surgido en el marco del POT.

6.2.2.1 El sector empresarial

Los empresarios son omnipresentes en los relatos sobre el plan. En primer lugar, sobresale la demanda de los empresarios hacia la municipalidad por certidumbre en los procesos de desarrollo urbano, lo cual se convirtió en una de las principales motivaciones para emprender el esfuerzo de planificación. De ahí que el Plan identifique a los empresarios como uno de sus principales usuarios. En segundo lugar, se reconoce que durante la formulación del POT fueron continuas las negociaciones con el sector privado particularmente los desarrolladores inmobiliarios y constructores, agrupados en la Cámara Guatemalteca de la Construcción. Es notable que a pesar de las iniciales suspicacias en relación al proceso estos mostraron una actitud de colaboración y diálogo con la municipalidad. Aparentemente, durante el proceso de negociación fue sensible el proceso de transitoriedad entre las previas regulaciones urbanísticas y las nuevas disposiciones del POT. Ello por la importancia de diversos proyectos que en aquel momento se encontraban en proceso de tramitación. Un planificador involucrado en el proceso lo vivió de esta manera:

Cuando comenzamos a discutir esto con los distintos actores externos, uno de los más importantes o de los más interesados, fue la Cámara de la Construcción. Básicamente los desarrolladores interesados, los propietarios de la tierra, porque supuestamente iba a tener una fuerte incidencia sobre que podía pasar o no sobre su tierra.

Los entrevistados también reconocen que los empresarios han podido mantener varios canales de comunicación permanente con la municipalidad para hacer saber su posición y ejercer presión en casos específicos. Dicha presión se lleva a cabo directamente con el concejal a cargo de urbanismo o el mismo alcalde. Ello habría estado al origen de la eliminación de algunas normativas complementarias como los alineamientos. La expresión institucionalizada de esta comunicación se da en la Junta de Ordenamiento Territorial (JOT) y la mesa de privados que incluye a funcionarios municipales y a representantes empresariales para resolver casos específicos potencialmente controversiales. Una observadora lo explica:

Un segundo aporte ha sido para los “usuarios” del plan que son los desarrolladores inmobiliarios. El POT les ha dado certeza. En un primer momento varios desarrolladores optaron por concentrar su actividad en otros municipios periféricos del área metropolitana porque ahí había menos exigencia y las normas eran menos estrictas, pero al poco tiempo regresaron porque aquí hay más claridad.

Los entrevistados también aluden a la diversidad de sectores dentro del empresariado. Destacan además, de los inmobiliarios y constructores, los gremios como transportistas que presiona en torno a la implementación del Transmetro y las grandes empresas industriales activas y muchas veces conflictivas por su ubicación dentro del tejido de la ciudad.

6.2.2.2 Los políticos en la planificación

La participación de los tomadores de decisión política en el proceso de planificación de la ciudad de Guatemala ha tenido una crucial importancia tanto durante la fase de elaboración como durante la de implementación. En la primera fase, los informantes reconocen y valoran el papel clave que jugó el vicealcalde o concejal primero de la administración 2004-2008 Enrique Godoy

quien por un lado impulsó la formulación del POT y por otro cabildeó exitosamente al interior de la municipalidad para asegurar su efectiva aprobación. Sin embargo, el rol del vicealcalde no fue solamente de operador político ya que también se interesó y participó activamente en las discusiones técnicas sobre el plan por lo que es calificado como un político ilustrado en los temas de planificación urbana. También destaca su involucramiento en temas como la continuidad del Transmetro o el interés en mejorar los procedimientos administrativos que afectaban al sector privado. Su papel entonces fue primordial para dar un respaldo político al trabajo que realizaban los técnicos municipales. Un planificador describe la figura del vice alcalde 2004-2008:

Él miraba que los cambios estructurales muchas veces tenían que pasar más allá de una administración. Por ejemplo, el Transmetro no se podía hacer en una gestión de cuatro años. Es una persona que entiende el ámbito político pero que también entiende el ámbito técnico.

En un segundo momento que corresponde a la aprobación definitiva y aplicación del POT fue el alcalde Arzú quien adquirió un rol protagónico. Aunque su involucramiento en el proceso de planificación fue relativamente tardío, los informantes reconocen que el alcalde terminó apropiándose de todo el proceso y proporcionando líneas claras para asegurar su aprobación definitiva, incluyendo la eliminación de temas que pudieran ser demasiado sensibles para el sector privado. Ello facilitó partir de una mirada más pragmática que por una parte permitió hacer un plan más sencillo y por otra facilitó su aprobación, aceptación y aplicación en el territorio. Los informantes también reconocen que el perfil y peso político de nivel nacional de Arzú, así como algunas características personales como su extracción social de élite, facilitaron que la municipalidad pudiera resistir de mejor manera a las presiones del sector privado empresarial. Esto ha sido especialmente importante a la hora de aplicar el plan incluyendo sus normativas más estrictas y crear así un ambiente más favorable para la implementación de las nuevas reglas del juego urbanístico en la ciudad. Un planificador lo valora así:

El POT se da en un contexto de una municipalidad con un alcalde que tenía una figura muy fuerte, de autoridad, que le da obviamente esa legitimidad hacia los actores (...). En este caso de la aplicación de la norma fue algo favorable. Lo voy a decir con esos términos, porque permitió que la gente creyera que iba a haber unas sanciones en la aplicación de esa misma norma, porque el alcalde tenía esa visión.

6.2.2.3 Los habitantes

De acuerdo con los informantes, los habitantes de la ciudad de Guatemala organizados en diversas agrupaciones de vecinos también han tenido un papel relevante en el POT. Por una parte, desde el enfoque más conceptual se asume la importancia de la dimensión participativa en la formulación y toma de decisiones del proceso de urbanización de Guatemala. Los informantes reconocen que durante el proceso de formulación no hubo realmente un proceso de consulta activa con la población; sin embargo, dentro del plan quedó establecido un instrumento específico para garantizar el involucramiento de los habitantes en la toma de decisiones por medio de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT). Dichos planes pretendían aterrizar las disposiciones generales del POT a la realidad específica de los barrios de la ciudad

por lo que demandaban la participación de los vecinos organizados de forma barrial. No obstante, 10 años después de estar en vigencia apenas se han podido elaborar y aprobar dos planes locales en los que la participación protagónica ha sido de parte del sector empresarial. Los informantes explican que esto se debe probablemente a la pasividad de la población de Guatemala en general y por lo tanto su falta de involucramiento en las decisiones públicas. No obstante, también se reconoce que los vecinos difícilmente tendrán la capacidad de vincularse con técnicos y planificadores que puedan asesorarlos para aprovechar estas herramientas a su favor. Un planificador entrevistado lo ve así:

... Vienen los vecinos de Zona 7 barrio, no sé qué, y no pueden hacerlo [el PLOT]. No tienen la capacidad de negociación con la municipalidad o el apoyo técnico para poder ir con la municipalidad y decir “yo quiero hacer un plan local de ordenamiento territorial”. Entonces allí es donde el vecino se queda un poco de lado.

A pesar de lo anterior, hay relatos consistentes acerca de la resistencia activa de algunas asociaciones barriales o grupos de vecinos, sobre todo en zonas más exclusivas de la ciudad, para oponerse al proceso de densificación. Ello ha permitido a los vecinos ejercer una presión importante sobre la municipalidad y revertir ciertas decisiones y permisos.

6.2.2.4 Los equipos técnicos

En sus relatos los informantes destacan varias cualidades acerca de los equipos técnicos de la municipalidad de Guatemala vinculados a la formulación y aplicación del POT. Primero, existe un reconocimiento unánime acerca de su calidad técnica tanto por su formación académica a nivel de licenciatura y postgrado como por la experiencia que han venido acumulando en el municipio, ya sea en la formulación de proyectos estratégico como el Transmetro o la recuperación del Centro Histórico y de espacios públicos. Durante la fase de formulación destaca la existencia de un equipo relativamente compacto con una dirección técnica clara y varios especialistas incluyendo una asesoría jurídica que a la larga resultó clave para garantizar la aplicabilidad del instrumento de planificación. Un planificador recuerda lo valiosa de dicha colaboración multidisciplinaria:

...Se nos asignó a una persona, un muy buen abogado, que básicamente rebuscó hasta el último punto donde el POT podría ser impugnable. ¿Dónde podían haber discrepancias legales? ¿Dónde podríamos contradecir el marco legal? digamos a nivel nacional. Y fue un muy buen ejercicio.

Esta dirección técnica contaba además con el soporte político del vice alcalde. La calidad del equipo se ha confirmado además por que éste se ha convertido en una especie de “vivero” de especialistas para otras instituciones vinculadas a la planificación territorial en Guatemala lo que les ha otorgado reconocimiento de parte de otras instancias relacionadas al tema en el país. No obstante, los informantes reconocen que la situación se ha vuelto más compleja durante los 10 años de vigencia del plan. Se sabe que existen tensiones entre las diferentes unidades de la municipalidad encargadas de la aplicación del POT tales como: Urbanística, Planificación Urbana (DPU), Control Territorial (DCT), Movilidad e Infraestructura. La relación entre DPU y

DCT es particularmente crítica ya que este último departamento es el encargado de otorgar los permisos de construcción y aplicar la normativa del plan lo cual tiende a hacer sin considerar o consultar aparentemente los criterios u opiniones de la DPU. Los entrevistados también aluden a tres temas complementarios vinculados a iniciativas y capacidad de incidencia de los equipos técnicos. Primero, el inicio de las relaciones de coordinación a nivel puramente técnico con planificadores de los diferentes municipios del área metropolitana. Segundo, la incidencia que los planificadores del municipio de Guatemala intentan hacer por medio de canales no institucionales como la asociación de urbanistas “Creamos Guate”. Según varios de los informantes esta ha servido para canalizar temas que tienen poca viabilidad política dentro de la municipalidad y que sin embargo, son relevantes para la ciudad como el tema de la metropolización. Un planificador involucrado en dichos procesos lo dice así:

Los técnicos municipales expertos en movilidad tuvieron que decir: “miren podría ser esto o ¿si hacemos esto?” y ya cuando tenían eso, ir entrando a la parte política hasta llegar a que recientemente los dos alcaldes (...) han firmado un acuerdo, un convenio, para la ejecución de este proyecto y sacar la licitación. Pero creo que ha sido de abajo hacia arriba, no es por iniciativas propiamente de los alcaldes...

Finalmente, se reconoce que a pesar de las dificultades de coordinación entre sí, los técnicos de la municipalidad de Guatemala mantienen posibilidades de incidir sobre el nivel político, tanto a través de mecanismos formales de toma de decisión como la JOT como de canales más informales de comunicación directa con los tomadores de decisión política.

6.2.2.5 Los conflictos en la planificación

Los informantes mencionan en sus narrativas la existencia de al menos cuatro grandes tipos de conflicto entre los agentes. Primero, están los vinculados al proceso de densificación en el que se enfrentan desarrolladores inmobiliarios y habitantes, sobre todo en los barrios más presionados por la verticalización promovida por el POT. Estos conflictos también se producen en sitios específicos de la ciudad por la incompatibilidad entre usos del suelo residencial e industrial y las afectaciones generadas en términos de tráfico. Un planificador comenta este tipo de conflictos:

... la empresa privada ya establecida en el territorio que en determinado momento ejerce presiones políticas, ejerce presiones económicas, sociales inclusive y que están insertos en ese territorio, que en principio tiene ya un marco regulatorio, tienen ya establecidos parámetros y criterios. Quizás cabe el dicho que no sé si fue primero el gallo o la gallina, no se sabe si primero llegó la empresa en ese territorio y después se llenó de vivienda o fue la vivienda y luego la empresa...

En segundo lugar, esta oposición ha enfrentado también a los habitantes con la municipalidad la cual es acusada de ser demasiado permisiva con los intereses inmobiliarios sin considerar las afectaciones sobre los habitantes originales. Los vecinos tienen posibilidad de incidir sobre el otorgamiento de permisos a través de consultas manejadas por la JOT. Sin embargo, se trata de opiniones no vinculantes que aparentemente en muchos casos no han sido consideradas en el proceso de toma de decisión. La dificultad de formular e implementar los PLOT sólo ha contribuido a mantener esta situación de conflictividad en las zonas más sensibles de la ciudad.

El tercer tipo de tensión es la que persiste entre los privados y la municipalidad por el otorgamiento de permisos de urbanización y construcción. Algunos informantes señalan que estas dificultades se producen en torno a los proyectos más grandes y complejos ya sea por incorporar múltiples usos del suelo o por tratarse de inmuebles de grandes dimensiones en áreas no urbanizadas. Para los privados la municipalidad mantiene en estos casos un margen demasiado amplio de discrecionalidad, mientras que los planificadores municipales ven necesarios nuevos instrumentos de regulación urbanística. Lo dice un consultor en temas urbanísticos:

Para decir: “porque usted va hacer un proyecto de este tamaño necesita contribuir con esto”. Hay un proceso de negociación entre la municipalidad y el privado... Sí, eso no está escrito en ningún lado y da la puerta al mal manejo. No estoy diciendo que lo hagas, pero las soluciones tal vez no son técnicas al 100%. Eso puede pasar. Es algo de lo cual se le critica mucho a esta municipalidad.

Como ya se ha mencionado, el cuarto plano de conflicto es el que se establece entre las unidades internas encargadas de la aplicación del plan. Estas disputas se fundamentan en el amplio margen de autonomía de que disponen estas unidades, la ausencia de un liderazgo claro en la temática y la no injerencia de los tomadores de decisión política del más alto nivel sobre las decisiones más específicas en el territorio.

6.2.3 El agente

Los entrevistados otorgan una importancia clave a diferentes aspectos relacionados con las características personales de los agentes. Estos se pueden agrupar en seis categorías: los enfoques o conceptos de planificación empleados; las capacidades de liderazgo y negociación; el manejo de conocimientos especializados; la importancia de las experiencias previas y trayectoria profesional; las prácticas vinculadas a proyectos planes y permisos; y finalmente, una serie de referencias internacionales que operan como modelos de todo el proceso.

6.2.3.1 Enfoques de planificación

Los informantes del caso consideran de forma unánime que el POT está directamente inspirado en los principios del Neo Urbanismo estadounidense que se evidencia a través del uso de conceptos como: el Transecto y zonas homogéneas; y la vinculación entre planificación urbana y transporte por medio de los corredores de movilidad que recuerdan el desarrollo orientado al transporte (DOT) propios de esta visión urbanística. También se hace referencia a la visión morfológica del *Form Base Code* aplicado en varias ciudades de Estados Unidos y que los miembros del equipo técnico del POT aprendieron en su formación académica y experiencia de trabajo. Para muchos es significativo que estos planteamientos hayan sido asumidos por los tomadores de decisión política lo que reforzó el carácter pionero del POT a nivel de país y le ha otorgado prestigio nacional a la municipalidad. Además, ello se habría logrado a través de un instrumento técnico, sencillo y pragmático. Un planificador crítico lo evalúa así:

Me parece que fue pionero en ese sentido. Y sencillo de entender para una cultura que no entendía nada de regulaciones de edificabilidad, de porqué plantear esos marcos, que yo puedo conseguir más pisos en mi edificio o

menos pisos en otro lado. Me parece que la sencillez del enfoque del POT de Guatemala fue lo que le permitió al final ser aprobado políticamente.

A pesar de ello, los mismos planificadores reconocen que la aplicación de este enfoque no ha podido ser totalmente consistente en la ciudad de Guatemala por las dificultades para lograr el ideal de una ciudad compacta, caminable y con espacios públicos de calidad. Los entrevistados también reconocen que originalmente el POT tenía un enfoque participativo donde interesaba el involucramiento activo de los diferentes usuarios del plan, incluyendo empresarios y residentes. No obstante, se cuestiona que los habitantes han tenido una débil participación y que han sido más bien los empresarios los que han aprovechado los espacios de negociación e incidencia. Otra crítica persistente al enfoque del POT ha sido la ausencia de una verdadera estrategia integral de desarrollo urbano o una visión de ciudad que ofrezca un verdadero soporte estratégico al planteamiento urbanístico y normativo del plan. En el fondo se trata del debate sobre la relación entre ordenamiento territorial y planificación del desarrollo que en su momento la SEGEPLAN intentó abordar a nivel nacional a través del Plan K'Atun y de diferentes guías y lineamientos para la planificación municipal que sin embargo la municipalidad de Guatemala no consideró en su propio planteamiento. Un planificador observa el proceso de la siguiente manera:

El POT es básicamente un plano de distribución de la edificabilidad y un poco del uso de suelo (...) pero no está inmerso por completo en la reflexión sobre el desarrollo del municipio. (...) El POT de Guatemala es eminentemente una regulación, no tiene proyectos asociados, proyectos urbanos. Todos esos se construyeron en paralelo. Tienen cierta vinculación pero no es como un documento único donde tenés la estrategia, la visión de los proyectos urbanos y la regulación que los acompaña.

6.2.3.2 Liderazgo y negociación

Los informantes reconocen la importancia de tres figuras individuales durante el proceso de elaboración del POT y en menor medida durante su aplicación. Primero, el arquitecto Oliver Hartleben quién junto a un equipo relativamente pequeño dirigió el esfuerzo técnico del plan durante su formulación y a quien se le atribuye la incorporación de: los principios de Neo Urbanismo, la lógica de los corredores y el Transecto y la elaboración de una normativa sencilla de aplicar con la colaboración de un equipo jurídico comprometido con los temas urbanísticos más allá del puro derecho administrativo. Como ya se ha mencionado, también juegan un papel muy importante las figuras políticas como el vicealcalde Godoy y el alcalde Arzú quienes en diferentes momentos durante la formulación y vigencia demostraron su compromiso con la visión urbanística y la aplicación del plan. En el fondo, ese liderazgo se tradujo en un proceso continuo de comunicación y negociación entre los equipos técnicos y políticos que permitieron llegar a la aprobación final del plan y que se ha mantenido a lo largo de los 10 años de vigencia. Esta negociación permanente también ha sido la norma con los empresarios, particularmente con los inmobiliarios y constructores que conocieron de primera mano la propuesta del POT durante su elaboración y que luego han participado en los espacios de toma de decisión durante la aplicación. Al grado que algunos reconocen que los empresarios han sido un soporte importante

del proceso y han obtenido importantes concesiones a partir del mismo. Lo dice un planificador vinculado a la municipalidad:

lo demás fue mucho más sencillo. Porque al final de cuentas cualquier desarrollador lo que quiere es certeza. El tema número uno es certeza para todos. El POT es importante porque da certeza, certeza, certeza para usted propietario, para usted desarrollador, para usted diseñador, para usted ente administrativo y ese tema del mensaje fue el más importante de todos.

Dentro de todos estos procesos la visión y habilidad de los equipos técnicos ha jugado un rol crucial, ya que estos han sabido moverse dentro del marco de condicionantes definidas por la realidad política del municipio de Guatemala y las restricciones y oportunidades del marco legal. Se ha hecho alusión a la habilidad de los técnicos de ir “hacia arriba” en los momentos necesarios para asegurar la implementación de esa visión y de aprovechar momentos oportunos como paradójicamente lo fue la crisis financiera del 2008 que ayudó a convencer a los políticos de la conveniencia de aprobar y poner en práctica el POT y obtener réditos del mismo. Uno de los planificadores lo relata de la siguiente manera:

La municipalidad [entró] en pánico porque las licencias de construcción se caen porque no hay crédito. El alcalde buscando en todos lados: “¿Qué medidas podemos implementar para resolver esto?” ¿Y qué es lo único que existe realmente bien elaborado, desarrollado y listo para aprobarse? Eso fue un golpe de suerte en realidad porque nos permitió aprobarlo. Ahí está el POT.

6.2.3.3 Conocimiento especializado

La experiencia del POT pone en valor la participación de profesionales del área de la arquitectura y el urbanismo, muchos de ellos especializados fuera del país, especialmente en Estados Unidos y que tuvieron la oportunidad de aplicar sus conocimientos e intereses. En general eran profesionales jóvenes que estaban dispuestos a llevar adelante una visión de ciudad fundamentada en ciertos principios teóricos y que contaron en su momento con el debido soporte político. Es a partir de esa formación académica que se introdujo la visión Neo Urbanista así como la lógica de negociación y *partnership* el sector privado. Muchos reconocen el esfuerzo de llevar adelante un proceso de planificación innovador con sus respectivos riesgos. También es notable que esto se haya hecho a través de un pequeño equipo interno si mayor participación de consultores o especialistas externos. Un planificador lo vivió de la siguiente manera:

Simple y sencillamente yo no creo en equipos extremadamente grandes. Nosotros teníamos el entendimiento de cuáles eran los problemas. Creíamos, tal vez porque no sabíamos... tal vez muchas veces la ignorancia es buena. No sabíamos que existían otras opciones.

Algo parecido sucedió con el equipo jurídico encargado de la elaboración de la normativa urbanística del POT que sin tener en aquel momento una formación detallada en materia de derecho urbanístico, tenía gran interés en poder simplificar las normas, introducir nuevos conceptos y curar la legalidad de todo el planteamiento. Los informantes también destacan como significativo el hecho que después de su experiencia en la formulación del plan muchos de estos

profesionales tuvieron la oportunidad y el interés de seguirse formando en temas urbanísticos a nivel internacional lo cual los ha posicionado y otorgado mayor prestigio en el campo.

6.2.3.4 Experiencias previas

Los informantes explican el proceso del POT de Guatemala como la culminación de un esfuerzo que había iniciado con otras experiencias como las de movilidad y la de revitalización del centro histórico que fueron el germen del nuevo proceso de planificación urbana. De ahí que muchos de los profesionales involucrados en este proceso eran relativamente jóvenes y ahora son funcionarios municipales con al menos una década de experiencia en la administración. Todo ello facilitó la constitución de un equipo interno sólido, comprometido con una visión técnica clara y una trayectoria técnica y administrativa con el respaldo político necesario. También se menciona que algunos profesionales formados en la municipalidad han pasado posteriormente a integrarse a los equipos de otras instancias públicas ya sea municipalidades en el AMCG u organismos en el gobierno nacional como SEGEPLAN y ministerios vinculados a temas territoriales. Adicionalmente, es relevante que en sus narrativas los informantes comentan acerca de la entrada y salida de profesionales entre la municipalidad y la empresa privada. Hay el caso de planificadores que antes trabajaban en empresas desarrolladoras y que luego pasaron a ser parte de la municipalidad y a la vez técnicos bien formados dentro de la municipalidad que luego pasaron a empresas privadas o constituyeron sus propios despachos de consultoría en materia urbanística. Esto ha facilitado a la larga que ciertos planteamientos urbanos pioneros en el POT hayan sido retomados por otros esfuerzos de planificación en el país lo cual refuerza el prestigio del municipio y de sus profesionales. Un planificador externo lo interpreta así:

hay como una competencia de decir: “bueno el municipio de Guatemala es: el municipio de Guatemala y es donde está la capital del país y nosotros tenemos que ser los mejores y tenemos que ser el ejemplo y tenemos que ser buenos en la planificación”. Entonces, también ahí hay un asunto de, hasta cierto punto, como de ego político. De poder decir, “bueno aquí nadie nos puede venir a decir que tenemos que hacer, porque nosotros hemos sido los primeros en la planificación”... y es cierto.

6.2.3.5 Proyectos, propuestas y prácticas

El proceso de planificación del POT ha resultado en la realización de cuatro tipos de productos. Primero, destacan los esfuerzos de planificación más específicos o de menor escala todavía poco fructíferos por medio de los PLOT. Segundo, son muy importantes las actividades de formulación de nuevas normativas, emisión de permisos y licencias de construcción y en general todas las actividades de control territorial que por un lado concretizan la práctica del Plan en el territorio y por otro, permiten mantener la relación permanente de comunicación y negociación con el sector privado y con los habitantes. Una tercera línea de trabajo vinculada con la planificación se ha mantenido alrededor de todo el esfuerzo de movilidad, a través del refinamiento gradual del planteamiento del Transmetro. Esto resulta clave ya que el planteamiento original del POT estaba directamente relacionado con la estrategia de movilidad de la ciudad. Finalmente, la cuarta línea de práctica se da alrededor de los procesos de recuperación

del Centro Histórico de Guatemala y la revitalización de los espacios públicos que están a cargo de Urbanística. Dentro de esta misma unidad se vislumbra además una práctica emergente vinculada a los temas de vivienda social. Un planificador habla sobre la DCT:

... él que te da, él que decide qué es lo que tenés que ingresar como expediente, es Control Territorial... no los departamentos técnicos. Que sí van a revisar el expediente y todo, pero el que te dice: “usted tiene que presentar esto y esto” es Control Territorial que tal vez no tiene idea de los planes macro que tiene la ciudad.

Finalmente, los planificadores reconocen que requieren cada vez más de vínculos de colaboración con otros planificadores fuera de la municipalidad, en el AMCG y eventualmente en el gobierno nacional aunque saben que ninguna de estas relaciones tenga por el momento respaldo político.

6.2.3.6 Referencias internacionales

En sus relatos los informantes hacen continuas alusiones a referentes internacionales para explicar el caso del POT. Esas referencias tratan sobre modelos de planificación urbana que de una u otra forma se han tratado de recuperar en Guatemala. Las alusiones se concentran alrededor de varios países. Primero, es muy importante la influencia del enfoque del Neo Urbanismo proveniente de Estados Unidos que inspiró el plan y las formaciones de muchos protagonistas con el *Lincoln Institute* de políticas de suelo. A nivel latinoamericano, pesa el modelo de Brasil sobre todo por las innovaciones introducidas por el Estatuto de la Ciudad alrededor de la recuperación de plusvalías y el financiamiento urbano o Curitiba como paradigma para la implementación del Transmetro. También aparece con fuerza el caso de colombiano a través de ciudades como Bogotá y Medellín que son ejemplo de la aplicación de instrumentos como el plan parcial. También es significativa la influencia de España ya sea porque ahí se formaron algunos de los protagonistas del POT como por la cooperación puntual que ha existido sobre temas como la revitalización del centro histórico. Finalmente, es interesante para los propósitos de este trabajo las menciones que se hacen al caso del Área Metropolitana de San Salvador como ejemplo de organización institucional capaz de atender la diversidad de municipios que componen la ciudad y que sigue siendo un tema inexplorado y pendiente en Guatemala. Un planificador lo comenta:

Está saliendo mucho en la discusión del Congreso... la necesidad de plantear un esquema metropolitano. Nos vamos dirigiendo, creo yo, hacia un esquema OPAMSS y todo el consejo. Creo que va a ser uno de los grandes temas del próximo Congreso y no sé muy bien cómo se va a posicionar frente a eso la municipalidad. Porque sí, el discurso metropolitano ha permeado mucho.

Por último, destaca la creciente importancia de algunas agendas internacionales que no existían o no fueron consideradas al momento de formular el plan pero que ahora se reconoce pueden ser útiles para orientar la actualización del POT, tales como: la Nueva Agenda Urbana o los ODS. No deja de ser relevante en este caso la poca o casi nula participación de organismos de cooperación internacional o consultores externos en el proceso de planificación, lo que confirma que se trata de un esfuerzo esencialmente endógeno con sus respectivas fortalezas y debilidades.

6.3 PDT-AMSS: HALLAZGOS

A partir de las entrevistas a profundidad con ocho informantes clave vinculados al Plan de Desarrollo Territorial y Esquema Director del AMSS, han emergido tres grandes dimensiones de análisis: el campo, que comprende los elementos más estructurales de la experiencia; las relaciones entre los principales agentes vinculados a la planificación metropolitana; y el agente en términos de sus cualidades personales y profesionales. La figura 6.3 ilustra el mapa conceptual de dichos hallazgos a partir del proceso de codificación.

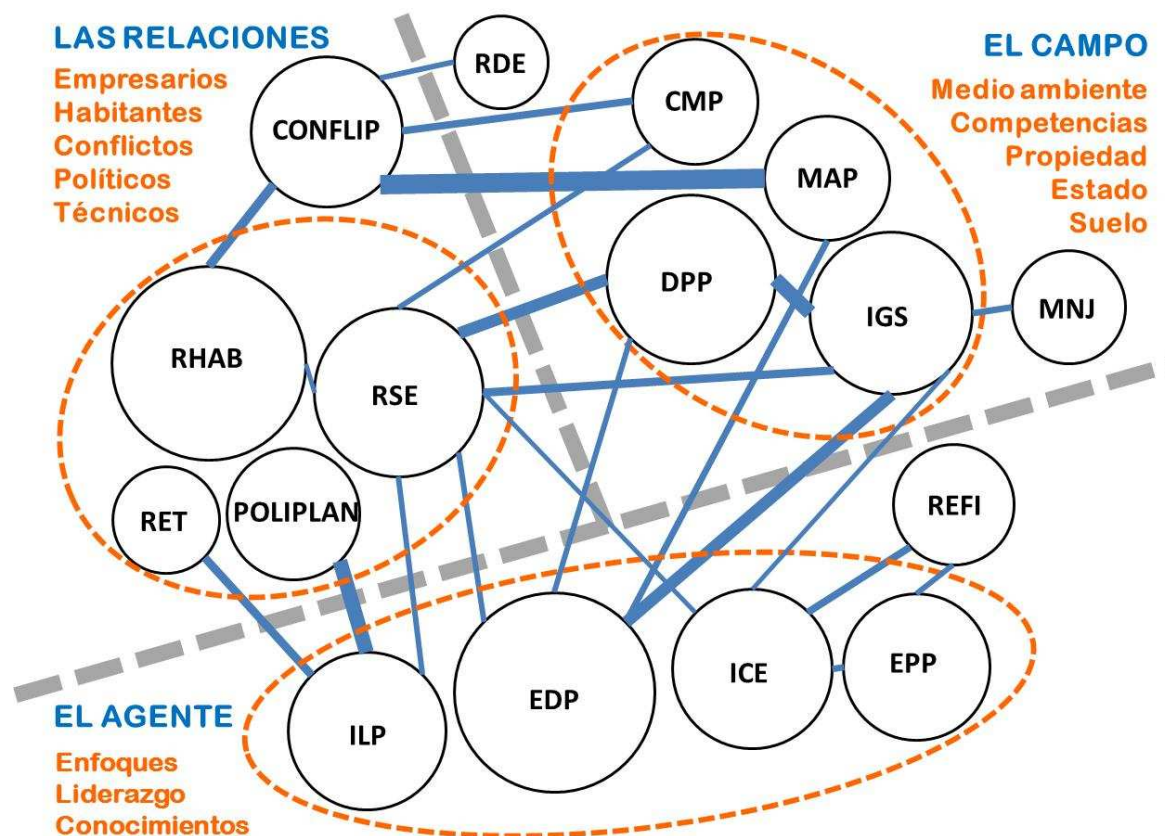


Figura 6.3: Mapa conceptual de los hallazgos PDT-AMSS / ED

Fuente: elaboración propia.

El tamaño de los círculos corresponde a la frecuencia de mención de los códigos axiales. El grosor de las líneas azules expresa la frecuencia con la que los códigos se mencionaron simultáneamente.

EL CAMPO/ IGS instrumentos de gestión del suelo; DPP: derechos de propiedad privada; MAP: medio ambiente y planificación; CMP: competencias municipales de planificación; MNJ: marco normativo jurídico; RDE: relaciones dentro del Estado;

LAS RELACIONES/ RHAB: con los habitantes; RSE: con sector empresarial; POLIPLAN: políticos y planificación; RET: con equipos técnicos; CONFLIP: conflictos en planificación;

EL AGENTE/ ILP: importancia del liderazgo y la negociación; ICE: importancia del conocimiento especializado; EDP: enfoques de planificación; EPP: experiencias previas de planificación; REF: referencias internacionales.

6.3.1 El campo

Al comentar los elementos estructurales que condicionan la experiencia del PDT-AMSS / ED, los informantes aluden a cuatro grandes temas de interés: los instrumentos de gestión del suelo, los derechos de propiedad privada, la relación entre medio ambiente y planificación y las competencias municipales de planificación, los cuales están todos vinculados al marco normativo jurídico vigente en el área metropolitana.

6.3.1.1 Los instrumentos de gestión del suelo

Los entrevistados reconocen que el PDT-AMSS/ED incorpora diversos instrumentos relacionados con la gestión del suelo los cuales comparten características comunes. En primer lugar, resaltan el hecho que estos instrumentos constituyen una de las principales innovaciones introducidas por el nuevo ED. En efecto, se identifica que a partir del PDT-AMSS se han implementado nuevos parámetros urbanísticos para toda el área metropolitana que regulan temas cruciales como: el aprovechamiento del suelo, la edificabilidad y alturas, entre otros. No obstante, aunque esto es un avance importante dichos parámetros aún deben ser revisados ya que se consideran muy generosos para con los privados. Así lo ve un planificador involucrado en el proceso:

Eso también era un tema nuevo, porque la Oficina siempre había sido cerrada a esta cuestión de discutir de dialogar y producto de eso, de repente, los índices que son lo que se nos critican mucho porque quedaron muy elevados y eran respondiendo a estas discusiones que se tuvieron con el sector privado...

Un segundo elemento que se destaca es lo que tiene que ver con el nuevo sistema de compensaciones urbanísticas originado en el planteamiento del PDT-AMSS. Este sistema de compensaciones no era parte del paquete original del plan, sin embargo sí se origina en su visión. A través de éste sistema, la OPAMSS y las municipalidades tienen ahora la potestad de cobrar a los privados que deseen desarrollar sus inmuebles más allá de los parámetros básicos que el plan les otorga. Por ello, este sistema es uno de los elementos más controvertidos de la práctica de la planificación actualmente en el AMSS y suscita, a criterio de varios de los informantes, conflictos y disputas tanto con el sector privado como con las municipalidades que cuestionan el hecho que una parte de los recursos generados por este sistema salgan de sus propias jurisdicciones para distribuirse en el conjunto del AMSS. De ahí que los informantes señalen que el tema de gestión del suelo es uno de los puntos de interés fundamental del sector privado empresarial en relación a la planificación del territorio en la ciudad y que las nuevas disposiciones hayan sido objeto de críticas por parte de la industria inmobiliaria.

6.3.1.2 Los derechos de propiedad privada

Los informantes consultados en el AMSS aceptan que el PDT-AMSS ha impactado de formas diversas sobre los derechos de propiedad privada del suelo a través de los diversos instrumentos de gestión del suelo. Es notable que el énfasis principal en este caso se pone sobre los nuevos parámetros urbanísticos más que sobre los instrumentos clásicos de planificación como la zonificación de los usos del suelo. No obstante, cuando se discute el tema de derechos de

propiedad la principal atención se presta a la tensión que existe entre lo que se consideran derechos individuales privados, que algunos informantes continúan calificando como sagrados, y el interés colectivo. Los planificadores más optimistas consideran que lo que se ha iniciado en el área metropolitana es un proceso por medio del cual los privados irán gradualmente reconociendo la necesidad de mayores aportaciones a la construcción colectiva de ciudad por medio de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo. Otros informantes estiman que la propuesta sigue siendo demasiado tímida y no enfocada a cambios estructurales que permitan trascender de una visión de construcción de ciudad fundada en el mercado. Estos informantes ponen mayor énfasis en las limitaciones que la propiedad privada impone a la planificación en la ciudad particularmente por la estructura predial existente que plantea enormes retos debido a su fragmentación. También se señalan las limitaciones impuestas por la prevalencia de nuevas formas de tenencia y urbanización en especial la figura de los condominios cerrados que tienen poca contribución en materia de espacio público. Un planificador lo describe con fuerza:

Un tejido urbano como el AMSS que es un tejido absolutamente fragmentado. (...) no hay procesos de consolidación predial. Por lo tanto, cada urbanizador, cada lotificador, ha ido haciendo según su estructura de la propiedad (...) creando un curso imposible. Y al final cuando uno ve una imagen de Mejicanos, por poner un ejemplo, ve un juego de parches, todo está lleno de muros.

6.3.1.3 Las relaciones dentro del Estado

Existe un consenso entre los entrevistados que la planificación territorial es una función pública que involucra a diversas instancias del Estado a nivel nacional, metropolitano y municipal. Las relaciones más frecuentes se producen entre instancias del gobierno nacional y la dupla COAMSS / OPAMSS. No obstante, se señala que el gobierno nacional no funciona como una unidad sino que posee diversas posturas, orientaciones e intensidades de relacionamiento. Por ejemplo, se identifican relaciones positivas de coordinación y colaboración en el caso de ANDA, MOP, MINEC, MAG y BCR. Mientras que en otros casos, la relación es de indiferencia o de un limitado intercambio de información como con el VMT a pesar de su carácter estratégico por la gestión del sistema de transporte metropolitano. Finalmente, en otros casos las relaciones son de tensión y hasta conflicto como con el MARN o el Ministerio de Cultura, alrededor de temas como la intervención en los centros históricos y la emisión de permisos y licencias. Por ello, desde la lógica de los planificadores en OPAMSS, los equipos técnicos de estas instancias juegan un papel clave. Por ello, se intentó involucrarlos con más o menos éxito en el proceso de planificación a través de talleres específicos que sin embargo tuvieron dificultades de convocatoria e involucramiento efectivo de todas las partes.

6.3.1.4 La relación entre medio ambiente y planificación

Un elemento destacado en los relatos de los informantes acerca de la experiencia de planificación en el AMSS tiene que ver con el vínculo estructural entre el tema medioambiental y la planificación urbana. Dicho vínculo se manifiesta en diversas relaciones complementarias y simultáneas. Se hace referencia al deber ser de colaboración entre las instancias encargadas de la gestión ambiental y las de planificación territorial. Han existido experiencias previas cuando se

llevó a cabo la evaluación ambiental estratégica del PDT en las que el MARN y la OPAMSS colaboraron para poder cumplir cada una con sus funciones. Sin embargo, para la mayoría de planificadores consultados y los observadores de los procesos de planificación metropolitana la relación entre el Ministerio y la Oficina es frecuentemente de conflicto. Este conflicto se debe a la diversidad de normativas que están vigentes en el espacio metropolitano originadas en las dos instituciones. A pesar de los esfuerzos de coordinación antes mencionados dichas normas no son necesariamente coherentes entre sí. Un planificador lo describe así:

Con Medio Ambiente la situación es diferente. Hubo conflicto. (...) nos criticaron y es que según ellos no llegábamos a la concreción de propuestas reales que se necesitan para el AMSS. (...) Hubo una fuerte oposición. Sabíamos que con el MARN era conflicto. Yo he sabido que dicen que nuestro Esquema Director no concreta lo suficiente ni se hizo con las metodologías necesarias.

Los planificadores reclaman que el MARN ha invadido su competencia de regulación de los usos del suelo mientras que aparentemente estos funcionarios estiman que el PDT-AMSS no ha valorado suficientemente los aspectos ambientales para sus propuestas, especialmente en las zonas más sensibles de la periferia. Finalmente, otros informantes califican la relación más bien de competencia y entienden que existe un proceso en el que, en los años anteriores, cada una de las dos instituciones intentaba regular el proceso de urbanización desde sus respectivas atribuciones. En general, se reconoce la diferencia de enfoques desde una visión más estricta y cerrada de parte del MARN y otra más flexible y abierta a la negociación en OPAMSS.

6.3.1.5 Las competencias municipales de planificación

Todos los informantes otorgan gran relevancia al papel que juegan las municipalidades del área metropolitana en el proceso de planificación tanto a nivel individual como en el espacio colectivo que representa el COAMSS, del cual OPAMSS es el brazo técnico. En el marco del proceso de planificación y aprobación del PDT-AMSS, esto significó darle una particular importancia al proceso de información y negociación con las municipalidades para asegurarse en su momento su aprobación efectiva. Esto es visto como la mayor prueba de éxito de todo el proceso en tanto dicha aprobación se produjo aparentemente sin mayores dificultades o cuestionamientos de parte de las municipalidades. Para ello, se siguió una estrategia planificada de información periódica al pleno del COAMSS y de seguimiento continuo con una comisión especial la cual brindó un informe favorable previo a la aprobación definitiva. Una planificadora del equipo de formulación lo relata así:

Había que hacerlo para que los alcaldes pudieran aprobar (...). Pues sí, ya se habían hecho los análisis de cómo iba a ser la aprobación (...). Yo creo que se agarró un impulso y no se desistió. Eso es importante. De alguna manera, se estableció una meta, diciendo “se aprueba”. Claro, pero en esos momentos toda la Oficina se volcaba en “que había que”.

Por otra parte, los informantes destacan el papel clave que jugaron los equipos técnicos de las municipalidades como intermediarios de la información y de las propuestas entre la OPAMSS y los concejos municipales. De ahí la importancia de los talleres específicos previstos durante el

proceso de formulación entre los técnicos de OPAMSS y los técnicos municipales. También tuvieron un papel significativo otras acciones de formación y capacitación específicamente dirigidas a ellos. Los informantes también hacen referencia a disputas y conflictos con municipalidades específicas. Dichas diferencias se ha expresado de varias maneras. Los casos más críticos son los de las municipalidades con mayor actividad inmobiliaria en el AMSS ya que estas poseen mayores recursos económicos y aspiran frecuentemente a mayor autonomía en lo relativo a sus decisiones en materia de planificación urbana y han amenazado en momentos críticos con retirarse del COAMSS. Aunque ninguna ha dado pasos firmes para cumplir con dicha amenaza. Lo dice un planificador:

(...) otra propuesta era como concatenar las propuestas con las municipalidades. Y ahí las más fuertes lógicamente son tres: Santa Tecla, Antigua y San Salvador que han tenido más resistencia a la aplicación del Esquema Director. San Salvador se ha opuesto bastante (...) al tema de compensaciones. También a la construcción en altura en Santa Tecla, pero el concejo fue también muy reacio.

Algunas municipalidades incluso han aprobado sus propios planes municipales de ordenamiento territorial independientemente del PDT-AMSS como en el caso de San Salvador. Los informantes también señalan que los grupos empresariales pueden llegar a tener una influencia importante a nivel de los concejos municipales individuales y tratan de hacer sentir su poder de influencia en decisiones de planificación que no les favorezcan. Sin embargo, también se reconoce, a veces con sorpresa, que dicha influencia no fue utilizada para intentar impedir u obstaculizar la aprobación del PDT-AMSS en 2016. No obstante, a pesar de estos numerosos estira y encoge el funcionamiento del COAMSS y de OPAMSS no se ha visto entorpecido por estas tensiones frecuentes desde antes del proceso del PDT-AMSS/ED.

Finalmente, hay que resaltar que los cuatro puntos antes mencionados están directamente relacionados con la operación del marco normativo jurídico del AMSS. Aquí se reconocen dos dimensiones clave. Por un lado, el marco normativo propiamente metropolitano fundamentado en la LDOT-AMSS y su reglamento, del cual todos los informantes reconocen los numerosos vacíos e insuficiencias en relación al mismo planteamiento del PDT, los instrumentos de gestión del suelo y temas emergentes de agenda urbana como la sostenibilidad ambiental, la movilidad o el espacio público. De hecho, los entrevistados adelantan que la actualización de estas normas debe ser la próxima fase del proceso de modernización de la planificación metropolitana. Los planificadores del AMSS reconocen que el marco jurídico nacional, particularmente la LODT del 2011, abrió múltiples oportunidades para la formulación de los instrumentos de gestión del suelo y el sistema de compensaciones generado en el marco del PDT. Esto debido a que esta ley, aunque sea de una manera muy básica, anunciaba ya la posibilidad de crear estos instrumentos y las compensaciones lo cual fue aprovechado por OPAMSS.

6.3.2 Las relaciones

En sus narrativas los entrevistados identifican claramente las relaciones clave que han caracterizado el proceso de planificación en el AMSS. Emergen cinco tipos de relacionamiento

entre los agentes. Además, los informantes ponen un énfasis especial en los conflictos, tensiones y disputas que se generan de forma recurrente en el marco del proceso de planificación.

6.3.2.1 Relaciones con el sector empresarial

Todos los entrevistados reconocen el papel clave que juegan los agentes empresariales en la planificación territorial del AMSS analizándolo desde varios ángulos. En primer lugar, reconocen la participación activa que los empresarios constructores e inmobiliarios han tenido durante el proceso de planificación, participando en talleres, espacios de discusión y reuniones bilaterales en las que aparentemente se negociaron las propuestas que salían del equipo técnico de OPAMSS. También se reconoce la complejidad del sector empresarial en tanto no puede tratarse como una unidad monolítica. Algunos observadores insisten en la necesidad de diferenciar a los grandes desarrolladores de los más pequeños o incluso de los mismos propietarios de tierra. Para otros, se puso un énfasis especial en la discusión bilateral con empresas específicas, las grandes desarrolladoras inmobiliarias del país, con las que existe una relación aparentemente de mayor cercanía e interlocución. Una planificadora lo recuerda así:

Con empresas: Urbánica, (...) ellos participaron en los talleres, pero ha habido una relación como más... no sé cómo decir... especial. Ellos también nos invitaron a sus talleres de un proyecto, aquí en Antigua Cuscatlán (...) y comenzamos... mire ¿quizás no sería como mejor hacer esto? tomar en cuenta esto otro? debido a que la empresa privada tiene esta afición.

No obstante, también se admite que aunque estos actores suelen estar representados por la CASALCO esta no es necesariamente representativa de todos los sectores empresariales vinculados al desarrollo urbano. Por ejemplo, ha resultado notable la no participación de las gremiales empresariales más amplias como ANEP o la asociación de industriales. Finalmente, es destacable que para muchos de los planificadores la participación del sector empresarial es esencial debido a que su enfoque de planificación reconoce que las intervenciones en la ciudad además de promover la realización de ciertos derechos colectivos, deben también verse como una oportunidad para promover la inversión y la generación de actividad económica. Un planificador lo expresa con convicción:

El siguiente, fundamental también es que aprovechando los efectos que podría crear eso, generar ámbitos de oportunidad para que el sector privado se adhiera al proyecto. (...) Si por un lugar hay cauces de movilidad, los ámbitos aledaños a esos cauces de movilidad a priori van a generarse con un mayor valor, con un mayor interés, para la inversión privado, porque va a pasar mucha gente.

En todo caso, los puntos anteriores resaltan la importancia de desarrollar capacidades de negociación permanente con el sector privado incluso en momentos de tensión como con la aprobación del sistema de compensaciones. Se reconoce que la sistematización del proceso de planificación ha permitido allanar los cuestionamientos acerca del proceso de toma de decisiones en la OPAMSS. En todo caso, se admite que a partir de la experiencia del PDT-AMSS, la OPAMSS y su equipo técnico ha demostrado una continua apertura a la posibilidad de discusión diálogo y negociación con el sector privado.

6.3.2.2 Las relaciones con los habitantes

Aunque los planificadores reconocen que la planificación busca el bien común en favor de los habitantes de la ciudad, también aceptan que en el marco del PDT-AMSS los procesos participativos fueron limitados por temas de recursos económicos, tiempo y capacidades metodológicas dentro de la misma oficina. Esto significó requerir el apoyo de otros socios, particularmente FUNDAUngo y la UCA que en su momento hicieron propuestas para incorporar a estos sectores a la discusión del plan. Sin embargo, prevalece la sensación de insuficiencia por la ausencia de interlocutores válidos o la débil participación de las organizaciones convocadas. Un observador de los procesos de planificación metropolitana, lo plantea así:

La gente en el caso de OPAMSS es a mí juicio justamente eso: “la gente”, un concepto difuso de la gente que se ve en una ciudad. (...) no hay esa individualización de a quien se le está sirviendo, quién es realmente toda la población que vive en el AMSS y seguramente siempre habrá más atención al desarrollador que a “la gente”.

Finalmente, una vez el PDT fue aprobado y dio inicio su implementación han surgido diversos conflictos entre la OPAMSS y grupos de residentes particularmente en las zonas de mayores ingresos económicos de la ciudad. Esto debido a la oposición de los vecinos a los procesos de densificación, la mixtura de usos y la construcción en altura, en razón de las posibles afectaciones sobre la privacidad o la congestión y en definitiva su exclusividad.

6.3.2.3 El rol de los políticos en la planificación

A un nivel más personal, los informantes reconocen que determinadas figuras políticas juega un papel clave en el proceso de planificación particularmente los alcaldes del AMSS. Varios entrevistados recuerdan la importancia de la proyección nacional del área metropolitana para las figuras políticas, aludiendo al hecho que dos alcaldes de San Salvador han sido presidentes de la República en los últimos 20 años y que incluso los alcaldes de municipios más pequeños tienen un rol importante dentro de sus respectivas estructuras partidarias. Un planificador lo ve así:

Al punto que a algunos alcaldes como que les ayuda a potenciar su imagen el estar ahí [en el COAMSS] constantemente en exposición. Entonces, el actual presidente electo ya sabemos es un segundo presidente que viene directamente del COAMSS.

Al mismo tiempo, se reconoce que la Dirección de la OPAMSS requiere de una sensibilidad especial para comprender las limitantes y posibilidades políticas reales de los alcaldes en términos de la realización de proyectos acordes a los tiempos electorales. En tal sentido, en el proceso del PDT-AMSS la OPAMSS buscó adaptarse a estas condiciones a través de una estrategia de diálogo, comunicación directa y relación política que al menos en términos de lograr la aprobación del plan y de las modificaciones al reglamento fueron exitosas. Un entrevistado lo plantea así:

Y bueno también creo que la Directora hizo bastante. Ella tenía una visión, tenía insistencia en no ir dejando que el tiempo pasara sino que poner metas y marcarlas. Eso ayudó bastante. Es decir, toda la parte técnica. También estuvo detrás de los políticos.

6.3.2.4 Los conflictos vinculados a la planificación

Un último aspecto asociado a los relacionamientos tiene que ver con la prevalencia de diversos conflictos vinculados al proceso de planificación. Los informantes mencionan cuatro grandes aristas de conflicto. La primera por la disputa entre las instancias ambientales y las de planificación territorial que ya fueron mencionadas. Así como otras menores con otras instancias del gobierno nacional como el Ministerio de Cultura. Un segundo eje de conflicto sucede con las municipalidades por las aspiraciones de autonomía de los municipios más ricos del AMSS que amenazan con abandonar el COAMSS para poder gestionar ellos mismos sus procesos de cambio territorial. Un tercer plano conflictivo sucede con los habitantes, específicamente en aquellos casos de colonias de mayores ingresos económicos que se resisten a los procesos de densificación contemplados dentro del PDT y que a su juicio alteran las condiciones de privacidad de sus vecindarios. Estas disputas incluso han llegado a convertirse en conflictos judiciales a través de cruces de demandas en contra de la OPAMSS y rechazo a los inmobiliarios.

Finalmente, los informantes también reconocen la existencia de tensiones, más discretas, dentro de la misma OPAMSS particularmente vinculadas a los diferentes enfoques de las sub direcciones de Planificación y Control Territorial. Esta última es la encargada de la emisión de permisos. El énfasis de esta sub dirección y su equipo estaría en el cumplimiento de procedimientos y la aplicación estricta de estándares y normativas. Por otro lado, la subdirección de planificación está más interesada en la construcción de escenarios, la recopilación de información y el monitoreo del comportamiento del plan para poder sugerir cambios al mismo en el corto plazo. Aunque ambas dimensiones del trabajo de la oficina son complementarias no es sino hasta recientemente, en el marco del PDT-AMSS, que se ha podido mantener una dinámica de diálogo acerca de los procesos de planificación y otorgamiento de licencias. Un miembro del equipo de planificación lo ve así:

Toda la Oficina tiene mucho la tradición de tramitología. Ha costado, siento yo todavía, romper brecha en ese sentido de que somos la Oficina de Planificación. No somos la Oficina de Trámites del Área Metropolitana. Eso sí ha costado y creo que todavía se tiene esa tradición dentro de la Oficina. Cómo que es el área de trámites la que tiene la batuta y el área de planificación es un complemento.

6.3.3 El agente

Los informantes confirman la importancia de las características personales de los agentes individuales para el proceso de planificación. Para ello, se refieren a tres grandes categorías: los enfoques de planificación vinculados a su vez a experiencias previas y de ciertas referencias internacionales; la importancia del conocimiento especializado; y la importancia del liderazgo y la negociación en los procesos de planificación.

6.3.3.1 Los enfoques de planificación

Aunque ninguno de los informantes estructura su relato sobre la planificación a partir de una determinada perspectiva teórica sí aluden a ciertos principios fundamentales que deberían estar incorporados en cualquier ejercicio de planificación incluyendo el PDT-AMSS. No obstante,

reconocen que se trata de un “deber ser” y que ello no necesariamente está reflejado dentro de la propuesta del plan. Dichos comentarios apuntan en tres direcciones. Primero, la importancia de tener un enfoque pragmático para poder efectivamente llevar a la práctica la planificación territorial. En ese sentido, los informantes mencionan las restricciones reales que impone el marco normativo jurídico y la realidad política del país y del AMSS para explicar que no todas las propuestas pueden ser viables. Un planificador involucrado en la elaboración del PDT-AMSS/ED lo ve así:

El problema es que la gran mayoría de esos esquemas directores con los que se ha trabajado terminan en “papel mojado” porque son irrealizables, porque se plantean de una manera limitada para todo el ámbito de la ciudad (...). Tienen mucha teoría pero poca concreción (...) no se piensa demasiado en la intervención o la relación con el ámbito privado, con el músculo financiero privado.

Esto incluye también algunos intereses específicos sobre la metodología de la planificación particularmente la importancia que se le atribuye a los procesos participativos con todo y las limitaciones que enfrentaron en la experiencia del PDT-AMSS/ED. También hay mucho interés en el uso de metodologías y enfoques más prospectivos interesados en la construcción de escenarios de desarrollo más flexibles y alejados de las propuestas de planificación tradicionales más rígidas. En segundo lugar, se reconoce que la planificación requiere de la participación de numerosos actores con los que es necesario negociar cualquier tipo de propuesta técnica. Como ya se ha dicho dentro de éstos se le pone especial énfasis al sector empresarial inmobiliario. Algunos planificadores parten claramente del hecho que la planificación debe abrir nuevas oportunidades para la inversión y el desarrollo económico fundamentado en un involucramiento activo de los empresarios en la gestión de la ciudad. Esta visión empresarial no se entiende como contrapuesta a la búsqueda del bien común que la planificación también debe promover. Un tercer elemento está constituido por la diversidad de temas específicos que los informantes identifican como parte de los procesos de planificación metropolitana. Destacan las temáticas vinculadas a esa visión de bien común e inclusión social, tales como: la importancia del espacio público; la facilitación de la movilidad y la reivindicación del derecho de todos al desplazamiento dentro de la ciudad en igualdad de condiciones, incluyendo la propuesta de los nuevos corredores urbanos. Todo ello redunda en un ideal de “ciudad compacta”, la limitación de la expansión de la ciudad y la promoción de una lógica de densificación y crecimiento en altura. También aparecen preocupaciones vinculadas a temas ambientales notablemente la protección de áreas sensibles por su cobertura vegetal o por su potencial para la infiltración de agua y la gestión integral de los riesgos. Una planificadora subraya la importancia de las consideraciones ambientales así:

Yo creo que en la mayoría de los casos son restricciones ambientales porque son zonas (...) que tienen algún tipo de riesgo o de vulnerabilidad de acuerdo con la información que se tiene en el área ambiental. Se hicieron diferentes análisis, entonces estoy tratando de pensar algunas consideraciones y casi todas en ese momento al menos me inclinan hacia lo ambiental.

Los enfoques de planificación se vinculan a su vez a la importancia que los informantes atribuyen a sus propias experiencias previas de planificación. Estas experiencias en general están

vinculadas a unos antecedentes laborales prevalentemente en el sector privado ya sea en empresas de construcción o de consultoría. Otros informantes vinculan su práctica profesional a una carrera dentro de OPAMSS. Ello les habría permitido conocer su funcionamiento en diferentes áreas, incluyendo la de control territorial y emisión de permisos y resaltar la experiencia de los planes metropolitanos previos que no pudieron ser aprobados. De igual forma, los entrevistados prestan especial importancia a determinadas referencias internacionales que de alguna manera orientan o han influido en su propio quehacer en el PDT-AMSS. Destacan los casos del POT de Guatemala que todos los agentes reconocen como un modelo o inspiración para el PDT-AMSS. También son notables los casos de otros países emblemáticos por sus avances en materia de planificación urbana particularmente Estados Unidos, España, Brasil y sobre todo Colombia por los logros de ciudades como Bogotá y Medellín.

6.3.3.2 El conocimiento especializado

Los informantes otorgan especial importancia al rol que juega el conocimiento especializado y la formación académica en la práctica de la planificación en tres áreas. Primero, es notable la posición dominante que ocupan los profesionales de la arquitectura y el urbanismo dentro del campo. Se trata de profesionales especializados con estudios universitarios dentro y fuera del país especialmente a nivel de maestría. Se indica que existe una creciente valoración de la formación académica y la capacidad de manejo y análisis de información que conlleva. No obstante, también se reconoce la necesidad y la importancia de la participación de otros profesionales en disciplinas asociadas tales como el área legal, ambiental y económica. Esta puesta en valor es importante al punto que la misma OPAMSS ha promovido de manera consciente la formación de nuevos cuadros en estas áreas. Lo dice un planificador:

Es como apostarle, al contrario de lo que se venía haciendo en la Oficina de apostarle a la experiencia profesional, a la académica. A partir de ahí empieza a cambiar la tendencia en la Subdirección y ahora se busca más, por los resultados quiero pensar, se busca la experiencia académica. Se ha comprobado que es más importante.

Al mismo tiempo, se reconoce que los procesos de capacitación a través de cursos, talleres y diplomados también fueron una forma de incidencia para alinear a los técnicos municipales dentro de una determinada visión de planificación territorial. Los entrevistados reconocen que el conocimiento es un capital clave para la planificación. Algunos de los observadores académicos entienden que el esquema director del AMSS contiene tal nivel de sofisticación técnica que es cada vez más un tema de profesionales especializados en temas urbanísticos por lo que es indispensable la participación de consultores y profesionales especializados en estos temas. Un observador académico lo explica así:

(...) el desarrollo urbano es complicado. Las normas ya llegan a un nivel en el que no pueden ser abordadas por alguien sin conocimiento básico en materia de planificación. Eso hace también que se necesita alguien con una experiencia y con experticia avanzada para poder desarrollar al menos el tema grande de la planificación para desarrollar grandes parcelas. Se requiere ya de un conocimiento mayor.

6.3.3.3 Importancia del liderazgo y la negociación en la planificación

Los informantes atribuyen una importancia crucial a los procesos de negociación vinculados al PDT-AMSS/ED. Los cuales a su vez requieren de un cierto liderazgo que la OPAMSS aparentemente ha ido consolidando en el tiempo a nivel de organización e individuos. Esto es inevitable porque se entiende que la planificación territorial es una disciplina de resolución de conflictos y de puesta en común de los intereses diversos que existen en el territorio. Un planificador lo dice con claridad:

Tú sabes que precisamente la ordenación del territorio es, se puede definir como, la ciencia que estudia la resolución de conflictos. Todos tenemos nuestros intereses en el territorio. Pero como te digo, no necesariamente solo un gran promotor que hace hoteles, sino que también Mari Pili que tiene su jardín.

En esta línea, se destaca la consolidación del equipo técnico de la oficina y un reconocimiento generalizado al crecimiento de su calidad técnica y de su buena disposición para introducir prácticas innovadoras. Ha sido la calidad del equipo técnico la que permitió que se llegara a la aprobación exitosa del esquema director rompiendo con las prácticas previas de elaboración de planes por consultores externos y consolidar así una práctica endógena de trabajo de planificación. No obstante, también se reconoce la importancia de figuras individuales particularmente algunos consultores internacionales que puntualmente colaboraron en la experiencia del PDT-AMSS y que fueron claves a la hora de delinear algunas de las líneas maestras de las propuestas urbanísticas. También es muy relevante el papel que se le atribuye a la Dirección Ejecutiva de la oficina. Primero, como figura política de diálogo, cabildeo e intercambio con los alcaldes y con el sector privado. Segundo, como líder al interior de la misma oficina y de su equipo técnico, ejerciendo presión, impulsando un plan de trabajo claro con metas específicas. Aparentemente, sería esta claridad de propósitos la que habría permitido cumplir con éxito la meta de llegar a la aprobación del PDT-AMSS / ED. Por ello, los entrevistados otorgan especial importancia a las capacidades de negociación que la oficina y su equipo profesional han venido demostrando. Sobresale nuevamente la estrategia planificada de cabildeo, reuniones bilaterales, presentaciones y construcción de una relación de seguimiento con el COAMSS. Finalmente, se ha mantenido un proceso continuo de negociación con los sectores privados inmobiliarios y una actitud de diálogo para favorecer el intercambio de posturas y poder incorporar visiones y minimizar conflictos que no por ello han dejado de existir. Una planificadora lo expresa así:

Yo creo que a la base de todo está en platicar, conversar, poner los puntos claros de cuáles son los elementos que ellos ven que les afectan más. Pero también de nuestro lado, hacerles conciencia de que hay una realidad de déficit de obras de ciudad en la que ellos tienen también que colaborar. No todo puede ser el Estado o las municipalidades las que hagan todo, sino que también el privado.

6.4 PLAN GAM: HALLAZGOS

Tres grandes dimensiones emergen del relato de los informantes acerca del caso del Plan GAM en Costa Rica: el nivel más estructural del campo, vinculado al marco normativo y a la organización del Estado; las relaciones, incluyendo los conflictos entre los agentes; y las cualidades de los agentes referidas a los conocimientos, ideas y enfoques sobre la planificación. En la figura 6.4 se muestra un mapa conceptual de estos hallazgos en estas grandes dimensiones.

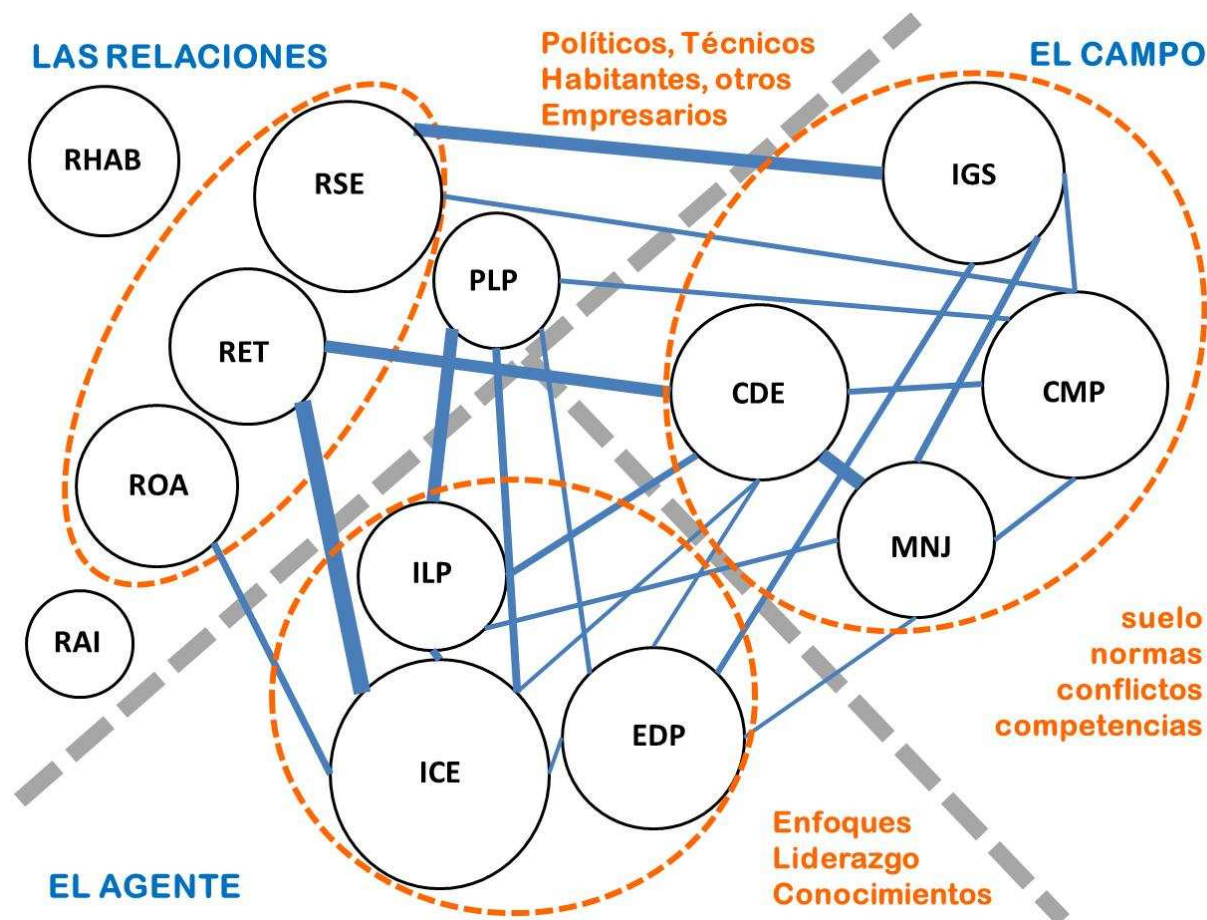


Figura 6.4: Mapa conceptual de los hallazgos Plan GAM

Fuente: elaboración propia

El tamaño de los círculos corresponde a la frecuencia de mención de los códigos axiales. El grosor de las líneas azules expresa la frecuencia con la que los códigos se mencionaron simultáneamente.

EL CAMPO/ IGS instrumentos de gestión del suelo; CDE: conflictos dentro del Estado; MNJ: marco normativo jurídico; CMP: competencias municipales de planificación.

LAS RELACIONES/ ROA: con otros agentes; RET: con equipos técnicos; RSE: con sector empresarial; RHAB: con los habitantes; RAI: con agentes internacionales; PLP: políticos y planificación;

EL AGENTE/ ILP: importancia del liderazgo y la negociación; ICE: importancia del conocimiento especializado; EDP: enfoques de planificación.

6.4.1 El campo

En general, los planteamientos de los informantes conectados a esta dimensión aluden a: los instrumentos de gestión del suelo; las competencias municipales de planificación; el marco normativo jurídico e institucional; y los conflictos dentro del Estado.

6.4.1.1 Instrumentos de gestión del suelo

Todos los entrevistados: planificadores, tomadores de decisión política e investigadores reconocen en sus relatos la importancia de los instrumentos de gestión del suelo para la planificación territorial en la capital costarricense. Dentro de estos instrumentos se hace especial mención del Anillo de Contención Urbana establecido en 1982, de las nuevas propuestas planteadas en el proceso del Plan GAM y las controversias a su alrededor. Algunos informantes, incluyendo los tomadores de decisión, hacen referencia a las reiteradas violaciones que el anillo ha sufrido de mano del mismo Estado sobre todo para facilitar la promoción de la vivienda social en la periferia de la GAM. En todo caso, se reconoce la importancia del anillo como herramienta para controlar el crecimiento expansivo de la ciudad y proteger áreas sensibles de su entorno. Lo dice un planificador que ha tenido responsabilidades políticas:

... cuando empezaron los programas de vivienda en serio en 1986. ¿Qué pasó? con el intento de ahorrar dinero en el terreno compraron tierras fuera del cinturón. El primer violador masivo sistemático fue el propio Estado. Con ese antecedente ¿qué podemos esperar?

Los informantes también mencionan la importancia de instrumentos para controlar las alturas y la edificabilidad de las parcelas privadas. Se reconoce que estos son temas sensibles para el sector privado en tanto éste siempre ha buscado el mínimo de restricciones posibles y ha favorecido la posibilidad de desarrollo en la periferia para valorizar terrenos rurales. Los entrevistados ilustran la polémica alrededor de los instrumentos de gestión del suelo con el caso de las modificaciones, o intentos de modificación, de los reglamentos nacionales de urbanización, el de condominios y fraccionamientos cerrados. Aquí, el tema crítico es la cesión de espacios públicos dentro de los condominios. Ello incluso ha llegado a ser debatido fuera del ámbito de las instancias de planificación para alcanzar otras esferas de la discusión pública en la Asamblea Legislativa o en la misma Presidencia de la República. Los planificadores, en el nivel técnico, destacan los avances incipientes en relación a otros instrumentos asociados al financiamiento de la infraestructura urbana, tales como: contribuciones especiales, reajuste de terrenos y el impuesto territorial. No obstante, la mayoría de los entrevistados reconocen que todavía hace falta hacer grandes avances en materia de legislación y experiencia práctica para poder aprovechar a plenitud este tipo de herramientas en la GAM. Una debilidad notable en la que coinciden los informantes es que debido a la ausencia de una planificación metropolitana por el fracaso del plan GAM, existe una gran dispersión de instrumentos expresados en parámetros diferenciados de urbanización en los 31 cantones de la GAM. Ello a pesar de reconocerse la existencia de casos más o menos exitosos como Curridabat, San Pedro de Montes de Oca o el mismo San José que conviven y colindan con otros cantones que no han abordado el tema y que se limitan a aplicar las normas urbanísticas nacionales.

Cuando los informantes hablan sobre los instrumentos de gestión del suelo, los relacionan con el sector empresarial y el rechazo aparentemente generalizado de la sociedad costarricense a la regulación de los derechos de propiedad o a las contribuciones que desde lo privado se puedan hacer a lo que se entiende como responsabilidades públicas. Un investigador de los procesos de planificación lo expresa de la siguiente manera:

...en el país hay una resistencia sustantiva a cualquier cosa que restrinja la propiedad privada, que signifique algún tipo de compromiso en la lógica de colaborar con el esfuerzo público para temas urbanos (...) El mercado ha aprovechado el esfuerzo público (...) pero que esto signifique que esta propiedad privada tenga, que los actores económicos tengan, que participar, colaborar, aportar, es bien difícil.

6.4.1.2 Competencias municipales de planificación

Para los informantes, incluyendo los funcionarios del gobierno nacional, son los municipios o cantones los que tienen la llave maestra del proceso de planificación territorial en la GAM. En efecto, según la LPU (1968) la competencia para aprobar planes reguladores es municipal, aunque en la práctica muy pocos lo hayan hecho. El rol creciente, y hasta dominante, de las municipalidades también se debe a la transferencia progresiva de competencias desde el gobierno nacional en el marco de políticas de reducción del Estado y a las reformas legales electorales que llevaron a la separación de las elecciones nacionales de las elecciones locales para alcaldes y concejos. Ello ha permitido que figuras políticas municipales adquieran mayor protagonismo independientemente de los partidos nacionales. Otro elemento recurrente en los relatos de los informantes es la crítica a las municipalidades porque tienden a concentrarse en las formalidades del control territorial, es decir el otorgamiento de permisos y la verificación de requisitos y procedimientos de urbanización. Por ello, se dice que los cantones dejan de lado la implementación de una verdadera visión de ciudad y pierden de vista la escala metropolitana para toda la GAM. No obstante, los informantes coinciden en reconocer algunas situaciones exitosas dentro del área metropolitana. Es notable el caso de Curridabat. Muchos de los entrevistados apuntan hacia la figura del anterior alcalde como promotor de una nueva visión de ciudad y del crecimiento de su equipo técnico de planificación. Ello habría permitido la implementación de diversas iniciativas de transformación del municipio y el abordaje de problemáticas críticas en términos ambientales y sociales en el marco de la visión denominada "Ciudad Dulce". Una investigadora explica el caso de esta manera:

...me imagino que te han hablado del que fue alcalde de Curridabat, de un partido local. Creo que probablemente su llegada al mundo de los alcaldes, de los gobiernos municipales, generó un cambio interesante. Creo que él sí llegó con una mirada de otra manera de administrar el gobierno local porque tenía una mirada urbana que no era muy típica.

Este caso puntual ilustra uno de los temas recurrentes en los relatos de los informantes como es la importancia de la figura del alcalde municipal y de su concejo como condición indispensable, aunque no suficiente, para explicar la solidez del proceso de planificación territorial en una localidad. El peso dominante de estos tomadores de decisión política también se menciona para explicar una de las principales fallas del proceso original de planificación del Plan GAM, como

fue la insuficiente apropiación e involucramiento de las localidades. El débil avance o el rechazo de los planes reguladores de escala local por parte de los concejos municipales se explica por el deseo de los políticos de no tener una “camisa de fuerza” que les impida aprobar proyectos específicos que lleguen a sus localidades. Existe consenso entre planificadores del nivel nacional e informantes del sector académico que es en los concejos municipales donde el sector privado puede ejercer mayor poder de influencia para modificar o rechazar una propuesta de planificación que afecte sus intereses inmobiliarios. Aunque sea de manera indirecta algunos informantes incluso hablan de corrupción.

6.4.1.3 El Marco normativo jurídico e institucional

Los informantes también profundizan en el marco normativo jurídico e institucional. Es decir, las limitaciones y potencialidades originadas en las leyes, normas y regulaciones que existen en Costa Rica relacionadas a la planificación del territorio. La pieza maestra de este andamiaje es la LPU a la que se refieren desde al menos tres perspectivas. Primero, hay bastante consenso respecto a sus potencialidades, en tanto la ley define con precisión los alcances de los planes reguladores como instrumentos clave para la planificación territorial a escala cantonal. En segundo lugar, son frecuentes las críticas a la LPU por estar desactualizada, ya que tiene más de 50 años de vigencia y no abordar aspectos fundamentales desde un enfoque contemporáneo de planificación como son la sostenibilidad, vivienda social o regeneración urbana. Finalmente, varios informantes estiman que la ley de planificación urbana existente no podría ser aprobada en el contexto político actual de Costa Rica e insisten en que es mejor disponer de este instrumento a “no tener nada” y que la ley admite un margen de interpretación suficiente como para poder abordar los temas críticos del área metropolitana. Una planificadora lo explica así:

Los que hicieron la LPU de hace 50 años lo entendieron en ese momento. Para mí, la Ley es muy buena, aún hoy. Es necesario actualizarla, sin duda alguna (...). Incluso la LPU ya incluye la herramienta de renovación urbana como parte de todos los reglamentos de los planes directores que se pueden integrar en el plan regulador. Pero además, la ley es flexible.

Los informantes también ponen mucho énfasis en las limitaciones introducidas por el diseño institucional del Estado costarricense en materia de planificación territorial. Hay múltiples referencias a los sucesivos cambios respecto a la rectoría del sector de ordenamiento territorial en el país en las sucesivas administraciones. Así en los últimos tres períodos el tema ha sido regido por MIVAH, MINAE, y regresado ahora a MIVAH pero bajo el despacho de la Primera Dama. Esto ha dificultado la coordinación entre las distintas instancias del gobierno nacional como MIVAH, INVU, MINAE y municipios.

6.4.1.4 Conflictos dentro del Estado

Lo anterior introduce un cuarto tema de interés como son los conflictos entre organizaciones del Estado. Estos conflictos comprenden el conjunto de vacíos, traslapes y duplicidad de competencias que existen entre diferentes organizaciones públicas y el papel controversial que juega la burocracia. Los informantes coinciden en calificar a Costa Rica como un país

institucionalmente complejo por la gran cantidad de organizaciones, leyes y regulaciones que pueden aplicarse en materia territorial. Uno de los conflictos centrales es el que existe entre las instancias de vivienda y urbanismo, MIVAH e INVU. Dicho conflicto se explica porque la LPU atribuye la rectoría en materia de urbanismo al INVU, aunque en la práctica desde los años ochenta la misma es ejercida por el ministerio. En el marco del PRUGAM, se creó una oficina especial para llevar adelante el proceso de planificación, la cual estaba bajo la coordinación del MIVAH. Este conflicto llevó a que el Plan PRUGAM fuera rechazado por el INVU en 2009 y que más adelante el POTGAM elaborado por el INVU fuera rechazado por el conjunto de la administración pública. Finalmente, el Plan GAM aprobado en 2014, fue desafiado judicialmente por algunos de los técnicos que participaron en el esfuerzo original del PRUGAM. Algunos informantes explican este conflicto por la tensión que prevalece entre el músculo político del ministerio que se encuentra más cercano a la Presidencia de la República y el músculo legal del INVU originado en la LPU. En contraste, el MIVAH carece de una ley de creación que respalde su quehacer. Una planificadora entrevistada lo ilustra así:

El ministro o ministra de vivienda está en el Consejo de Gobierno con poder político, hasta cierto punto, pero con poco poder legal real, mientras que el Instituto tiene poder legal pero muy poco poder político. Ahí la importancia del tema de las relaciones. En el pasado, según yo he escuchado (...) la relación entre el Ministerio y el Instituto nunca ha sido buena. Incluso en algún momento han sido realmente malas.

Un segundo plano de conflicto aparece con el MINAE que se involucró en el proceso de planificación de la GAM a través de la aplicación de instrumentos como los Índices Fragilidad Ambiental (IFA). El MINAE aplica la Ley de Ambiente que manda que los procesos de ordenamiento territorial sean objeto de estudios de impacto ambiental que finalmente se tradujeron en la implementación de los IFA. Existe consenso en que la aplicación de los IFA es polémica por su metodología y los costos económicos de su preparación. De hecho, la disputa judicial alrededor del Plan GAM está relacionada con la no aplicación de estos índices.

Otra de las manifestaciones de la fragmentación institucional es la ausencia de un ente metropolitano que oriente la planificación de la GAM y permita la coordinación entre municipalidades y gobierno nacional. Ello se debe, de acuerdo a los informantes, a la dificultad para coordinar los 31 cantones de la GAM y la incapacidad de las instancias nacionales para entrar en un diálogo o coordinación permanente con los cantones. Los informantes explican estas debilidades por el acomodamiento de la burocracia y el peso de la inercia en el aparato estatal que dificulta la coordinación entre instancias sectoriales. Para muchos funcionarios es más fácil continuar con las prácticas tradicionales que intentar innovaciones como la negociación entre ministerios, instituciones autónomas y municipios. Esta fragmentación se ve potenciada además por las diferencias personales entre funcionarios “de carrera”.

6.4.2 Las relaciones

En esta dimensión, se agrupan los datos obtenidos de los informantes que se refieren a seis tipos de relaciones entre los agentes vinculados a la planificación de la GAM: los tomadores de

decisión política, los empresarios, los habitantes, los equipos técnicos de planificación, socios internacionales y otros actores, incluyendo: medios de comunicación, academia y los gremios profesionales.

6.4.2.1 El papel de los tomadores de decisión política

Un aspecto que hace la transición entre la dimensión estructural de operación del campo e introduce a la dimensión de las relaciones entre agentes, es el papel que los entrevistados atribuyen a los tomadores de decisión, o políticos en general. Dentro del gobierno nacional es indudable el peso que tienen ciertas figuras, los “jerarcas” de algunas instancias clave como: MIVAH, INVU o MINAE. Varios informantes explican que a pesar de sus cualidades académicas y experiencia profesional, estos jerarcas no han sido capaces de superar las disputas existentes entre organizaciones por lo que la agenda de planificación metropolitana no ha podido avanzar. Los observadores externos indican que los jerarcas tienden a conformarse con el discurso a favor de la planificación pero evitan acciones que puedan desatar conflictos. Un planificador lo explica así:

[Entre los políticos] Nadie conoce, no interioriza lo que es el tema urbano territorial. Es un discurso de “hagamos un tren, hagamos la bicicleta (...)”. Pero en el tema de la ciudad, de la planificación urbana, como eso es posible a través de los planes reguladores... en todo eso, es cero. La clase política en nuestro país está muy neófita, por decirlo de alguna manera, en todos estos [temas] de planificación.

Los informantes también destacan la participación protagónica de otras figuras políticas fuera de las instancias de planificación. Por ejemplo, se mencionan diputados específicos dentro de la Asamblea Legislativa que se han opuesto a reformas puntuales como las de los reglamentos de fraccionamiento y condominio o los mismos Presidentes de la República que tienen comunicación directa con los sectores empresariales que buscan mover la agenda de planificación en determinada dirección. No obstante, hay un consenso generalizado que la planificación del territorio y del área metropolitana no fueron prioridad política en el país durante el proceso PRUGAM – Plan GAM. Ello podría haber cambiado con el advenimiento de la administración Alvarado (2018-2022) destacando el involucramiento directo de la Primera Dama de la República, arquitecta, que se ha interesado en los temas urbanísticos y ha intentado mover la agenda para impulsar ciertos proyectos estratégicos y facilitar la coordinación entre agencias públicas. El segundo nivel tiene que ver con las figuras municipales, particularmente los alcaldes que como ya se ha dicho pueden ser claves a la hora de hacer avanzar u obstaculizar una agenda de planificación en sus localidades. Es el caso del alcalde de Curridabat que, al ser independiente, fue capaz de desligarse de las estructuras partidarias tradicionales y promover prácticas innovadoras de planificación en su municipio. Sin embargo, para muchos, esto no deja de ser excepcional ya que la mayoría de alcaldes son reacios a entrar en procesos de planificación por las limitaciones que los planes podrían introducir en la toma de decisión en materia de uso del suelo o porque su agenda administrativa está demasiado vinculada a los procesos electorales y a responder a las demandas puntuales de sus votantes más que a la construcción de visiones de largo plazo. Uno de los planificadores plantea su experiencia:

...esa condición que yo he sido electo por el pueblo, para el pueblo, me da una legitimidad. Pero eso no quiere decir que yo quiera un cantón mejor planificado, sino que yo represento a la población que votó por mí. (...) Pero en esa valoración de quién voto, esa responsabilidad que sienten de beneficiar a la gente que votó por ellos, nos afecta muchísimo (...) ellos insisten “no, es que la gente quiere que esa parte se desarrolle”.

Los informantes también son críticos del hecho que no haya alcaldes con mayor visibilidad política, como los de las principales ciudades que promuevan nuevas agendas vinculadas al “hacer ciudad” que a su vez puedan ser reproducidas o seguidas en otros cantones de menor tamaño.

6.4.2.2 La participación del sector empresarial

Los informantes hacen alusión a tres características de la participación del sector empresarial en el proceso de planificación de la GAM. Primero, sobresale el interés de los empresarios por los temas vinculados a los instrumentos de gestión del suelo ya sea porque se oponen a ellos o porque intentan incidir en que se configuren de acuerdo a sus intereses particulares. Algunos informantes ven al sector inmobiliario detrás de la disputa por el Anillo de Contención del Plan PRUGAM (2009) o de las reformas al reglamento de fraccionamientos. Para lo cual han actuado a través de sus relaciones con diputados, ministros o el mismo Presidente. No obstante, hay observadores académicos que señalan que las organizaciones vinculadas a la planificación del territorio en Costa Rica han sido incapaces de “marcar la cancha” al sector empresarial lo que ha obligado a estos a negociar con instituciones y municipalidades para llevar adelante sus actividades. Una investigadora lo dice con claridad:

Porque justamente, por la gran dispersión, por la ausencia de un ejercicio de las competencias que hay y las que no hay en el Estado, para la planificación territorial, ellos [los empresarios] no han necesitado funcionar demasiado como corporación (...). Porque realmente negocian municipio por municipio, proyecto por proyecto.

También hay diversas menciones sobre el vínculo entre el sector empresarial y las municipalidades. Es decir, la manera en como los empresarios intentan incidir sobre las decisiones de los concejos municipales para favorecer sus intereses en todo lo que tiene que ver con la planificación y el ordenamiento del territorio.

6.4.2.3 Los equipos técnicos de planificación

Los informantes reconocen la importancia de las relaciones entre los equipos técnicos de planificación de las organizaciones del Estado a nivel del gobierno nacional y municipalidades. Dentro de ellos es notable la alusión que se hace a los conflictos entre organizaciones del Estado antes mencionados y que resultan en disputas entre los equipos técnicos de planificadores. Al hablar de las relaciones entre los equipos técnicos, los informantes prestan mucha importancia al tema del conocimiento especializado y la experiencia profesional al que se hace referencia para establecer jerarquías o distinciones entre equipos e individuos. Por ejemplo, se diferencia entre aquellos profesionales que tienen una formación especializada, diplomados, maestrías o doctorados, especialmente si son de universidades extranjeras y los que no poseen esos grados y

son “simples arquitectos o ingenieros”. También, se otorga importancia a la experiencia previa en el diseño y formulación de instrumentos de planificación para explicar el porqué algunos equipos están mejor preparados para asumir ciertos temas y el porqué otros “no los entienden”. Un planificador lo dice con crudeza:

Tenemos el club de los arquitectos que se consideran planificadores, que tienen una asociación (...) que fueron a Colombia a hablar de plusvalías etcétera. Creen que saben mucho de planificación pero que nunca han planificado nada.

Más crítico aún es el consenso que existe respecto a la fragmentación o fragilidad del equipo técnico que tuvo su cargo el proceso del PRUGAM ya que provenía de diferentes instancias públicas que no estaban amalgamadas y entre los cuales convivían enfoques y experiencias diversas. Esa dispersión era exacerbada por la participación de equipos de consultores nacionales e internacionales que por motivos contractuales no podían contribuir a consolidar el equipo responsable de la planificación metropolitana. Una tomadora de decisión lo recuerda:

...Ellos lo que hicieron fue que promovieron y planificaron una serie de talleres con expertos, te lo digo porque yo estuve en algunos de ellos, con los que habíamos trabajado en las consultorías. Íbamos a explicar qué era lo que se había hecho, (...) los resultados, (...) las recomendaciones de estas consultorías que se habían pegado con chicle. Aunque la gente que las había pegado con chicle era gente capaz.

6.4.2.4 La participación de los habitantes

Cuando los informantes hablan acerca del involucramiento de los habitantes se concentran en el rol que pueden jugar como población y vecinos organizados. Existe un consenso de que estas organizaciones son débiles y que el proceso de planificación PRUGAM – Plan GAM no pudo involucrarlos. Los académicos, tomadores de decisión y planificadores insisten en que Costa Rica no posee el nivel de reivindicación social que existe en otros países como Brasil y que los movimientos de pobladores, motivados por temas como la vivienda fueron fuertes en el pasado, pero se han desdibujado. Los informantes también descartan la idea que otros movimientos sociales tradicionales como los sindicatos, los inquilinos o los grupos sin vivienda hayan jugado o puedan jugar un papel relevante dentro del proceso de planificación de la GAM. En todo caso, los reclamos del lado de los habitantes se concentran en demandas puntuales de parte de grupos de vecinos opuestos a ciertos desarrollos inmobiliarios.

Sin embargo, se reconoce que hay nuevas organizaciones sociales emergentes en el campo. Es el caso de los denominados “colectivos” que son agrupaciones de personas motivadas por temas específicos vinculados a la ciudad y a la calidad de vida urbana, tales como: espacio público, seguridad ciudadana, movilidad peatonal o en bicicleta o asuntos ambientales, como la protección de los ríos urbanos. Los informantes concuerdan en que estos colectivos han venido cobrando fuerza en los últimos 10 años y aunque no participaron en el proceso de planificación del Plan GAM se han venido constituyendo en grupos de presión sobre los políticos sobre todo en el nivel local, gracias al desarrollo de acciones demostrativas y uso de las redes sociales. El último Informe del Estado de la Nación (PEN-CONARE, 2018) reconoce hasta 28 colectivos en el país.

Hay que destacar sin embargo que algunos de los planificadores entrevistados ven de menos este tipo de agrupaciones donde predomina una población joven que se moviliza aprovechando las redes sociales pero que carecen de una formación académica sobre la planificación urbana. Una investigadora los describe así:

... son los colectivos de niñitos educados y lindos tomándose las calles para pedir su vía de bicicleta donde antes no existían. Ya no son los movimientos sociales de los años 70 y 80, son los movimientos sociales de la era Facebook e Instagram. Entonces, a veces la foto parece ser más importante, pero creo que sí son agentes que hay que saber cultivar porque la intención, las ganas, las tienen.

6.4.2.5 Otros agentes: gremios profesionales, academia y medios de comunicación

Los informantes reconocen la importancia de otros agentes capaces de mover la agenda de planificación en la GAM. Hay un consenso en torno a la importancia de los gremios profesionales, particularmente el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). Algunos planificadores y académicos tienen una valoración crítica acerca de esta organización porque la entienden demasiado vinculada a los sectores empresariales y a la industria inmobiliaria. Otros entienden que el CFIA defiende intereses puramente sectoriales, sin tener una capacidad académica intelectual que justifique su protagonismo. Incluso, hay alusiones críticas al papel de otras gremiales como la de topógrafos, que se oponen a las regulaciones sobre los procesos de parcelación de terrenos que puedan dificultar su trabajo. Una planificadora dice:

En el caso del Colegio Federado yo también soy crítica con ellos. Yo creo que entre ellos no hay nadie que precisamente sepa de esto (...). Pero lo que sé es que a veces he escuchado al presidente ejecutivo y ellos no saben tanto, y no tienen por qué, no tienen escuela

Los informantes coinciden en la importancia del papel de las universidades en dos sentidos. Por un lado, se subraya su rol como formadoras de profesionales y se critica la ausencia de programas especializados de postgrado en temas de planificación urbana, lo cual dificulta las posibilidades de avance de la disciplina en el país. Por otro lado, se reconoce el papel que las universidades públicas han tenido en la planificación urbana de la GAM como consultoras especializadas a través de institutos como el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y el trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica (Tec). Por último, es notable el papel que los informantes atribuyen a los medios de comunicación tradicionales, como la prensa escrita y la televisión, y a los medios digitales, sobre todo las redes sociales, en el proceso de planificación de la GAM. Aquí se insiste en su incidencia sobre la agenda en temas sensibles como: el anillo de contención urbana, los grandes proyectos de movilidad o el reglamento de urbanización y condominios. Los tomadores de decisión insisten en que dicha participación es interesada, en tanto los medios tradicionales responden a los grandes intereses inmobiliarios y a decir de los planificadores las redes sociales, igualan las opiniones de los participantes. Uno de ellos lo expresa así:

Cuando estas cosas ocurrieron todavía no había redes sociales por dicha. (...) porque en las redes sociales él que sabe y él que no sabe son exactamente iguales. Es una democratización de la ignorancia.

6.4.2.6 Los agentes internacionales: experiencias internacionales, cooperación y organismos multilaterales

De acuerdo a los informantes, la participación de los agentes internacionales en el proceso de planificación de la GAM se manifiesta de varias maneras. Primero, son recurrentes las referencias a experiencias de planificación urbana en otros países de Centroamérica. Abundan las comparaciones con la Ciudad de Guatemala o el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) en detrimento de la GAM. También son notables las menciones de experiencias urbanísticas exitosas a nivel latinoamericano o internacional en los que cita casos emblemáticos en Colombia, México, Brasil o ciudades específicas en Estados Unidos o España. Estas constituyen para los entrevistados el modelo o “deber ser” de la planificación. Un segundo nivel de abordaje se refiere al papel que juegan las agencias de cooperación y organismos multilaterales que han participado como financiadores y promotores de los procesos de planificación de la GAM. Dicha participación es valorada a veces de manera crítica ya que aparentemente estos agentes no se interesan por la transformación estructural de los procesos sino por la mera ejecución de recursos económicos. Algunos informantes valoran más la cooperación por la posibilidad de conocer nuevas experiencias. Los planificadores señalan que los posibles avances en materia de planificación del territorio sólo podrán ser factibles con una dosis de presión internacional. Una investigadora lo dice así:

Hace falta plata internacional qué direccione de manera más inteligente este tipo de cosas. A veces, el rol de la cooperación es muy perverso en estos temas urbanos. No es que haya tanta, pero cuando llegan, no motivan la innovación y necesitamos mucha innovación.

6.4.3 El agente

Consiste en una dimensión que engloba las características personales de los individuos vinculados a los procesos de planificación de la GAM. Está conformada por tres aspectos principales: el conocimiento especializado; los enfoques de planificación y la importancia del liderazgo y la negociación para la planificación.

6.4.3.1 El conocimiento especializado

Los entrevistados coinciden en otorgarle gran valor a la formación académica y a la acumulación de conocimientos especializados en materia de planificación. Dichos conocimientos provienen de estudios especializados a nivel universitario y de experiencias previas en diferentes ejercicios de planificación e investigación sobre la GAM. El conocimiento aparece como un importante elemento de distinción entre los participantes del proceso de planificación de la GAM. Son continuas las alusiones a la formación académica especializada a nivel de postgrados, maestrías y doctorados, sobre todo cuando son fuera del país. Ello es fundamental para establecer diferencias entre los profesionales especializados y los que no lo son. Un planificador entrevistado expresa:

Es interesante: el doctor en planificación urbana y la otra doctora en derecho dirigiendo un equipo (...) había una guía que sabía bien lo que quería.

Las experiencias previas que los individuos han tenido en la práctica de la planificación, como el diseño y formulación de planes reguladores o en la producción de conocimiento e información sobre la GAM también juegan un papel importante para dar legitimidad a ese conocimiento sobre el territorio metropolitano. Estos elementos de conocimiento especializado introducen jerarquías y diferenciaciones intelectuales entre los equipos técnicos del mismo Estado y pueden contribuir al conflicto entre determinadas organizaciones como por ejemplo entre las instancias más urbanísticas, como MIVAH e INVU y las ambientales como MINAE. La disponibilidad de conocimiento especializado también es clave para explicar la relación de los planificadores con otros agentes del campo. Por ejemplo, es frecuente que los planificadores en las organizaciones del Estado critiquen a los gremios profesionales, como el CFIA, por la ausencia de reales especialistas en los temas sobre los que se pronuncian. El conocimiento es relevante para entender la actuación de los tomadores de decisión política. Por una parte, puede ser que los políticos se hayan formado en temas vinculados a la ciudad y que por lo tanto sean más sensibles a hacer avanzar una agenda de transformación del territorio con conocimiento de causa. Por el contrario, también se señala que debido a su escasa formación muchos políticos no son abiertos a las indicaciones de sus equipos técnicos o rechazan la implementación de los planes vigentes.

6.4.3.2 Los enfoques de planificación

Los informantes se refieren a determinados enfoques de planificación territorial o a ideas sobre qué elementos deberían incorporarse dentro de la planificación territorial de la GAM, cuáles son sus temas críticos o cómo deberían de abordarse para ser exitosos. Esto incluye alusiones a conceptos más abstractos como la promoción del bien común, la relación entre resultados y proceso de planificación, la importancia de la participación o el vínculo entre Estado y mercado. Por ejemplo, son frecuentes las menciones al desarrollo sostenible como paradigma orientador de los procesos de planificación. A nivel más puntual se mencionan temas clave como: la protección de los recursos naturales y de ciertas áreas sensibles del territorio; el transporte público y la movilidad no motorizada; el espacio público; la regeneración de áreas degradadas de la ciudad en el Centro Histórico y en menor medida la vivienda social. Aunque ningún entrevistado menciona enfoques o teorías sobre la planificación existentes en la literatura.

6.4.3.3 Liderazgo y negociación en la planificación

Un tercer elemento de carácter individual que sale a luz a partir de los relatos de los informantes es la importancia que estos atribuyen al liderazgo y a la capacidad de negociación para asegurar el éxito de los procesos de planificación del territorio en la GAM. En esta línea aparecen referencias explícitas a algunos de los personajes individuales políticos y planificadores que han logrado mover los procesos de planificación en la ciudad. Ello se ha evidenciado al inicio del proceso del PRUGAM en 2002 cuando se negoció el apoyo de la UE al proceso o cuando algunos de los tomadores de decisión intervinieron en la disputa judicial del Plan GAM en 2014. Es notable que se mencione que estas figuras han ejercido su liderazgo para impedir u obstaculizar el avance de ciertos procesos, ya sea porque han ejercido algún nivel de influencia política, sin ser tomadores de decisión, o porque han intentado incidir en la discusión pública a

través de los medios de comunicación o procesos judiciales. En todo ello, se reconoce la importancia que juegan las redes de conocimiento, las relaciones personales, las amistades, y sobre todo la vinculación estrecha con algún personaje político, ya sea alcaldes o la misma Presidencia. Un planificador habla de uno de esos momentos críticos con las siguientes palabras:

Pero una persona que se dice ambientalista puso un recurso de amparo a este decreto porque él considera que es mejor no tener un plan regulador a tener uno, aunque sea con limitada información y que se pueda aplicar (...) Él le tiene una guerra de muerte a otro funcionario. Al final le puso a cinco ministros una denuncia ya personal por un tema de tráfico de influencias.

Por el contrario, la ausencia de estas redes de apoyo ha dificultado o impedido la buena marcha del proceso de planificación en ciertas coyunturas clave. Por ejemplo, cuando se produjeron tensiones con figuras políticas como ministros o alcaldes opuestos a determinadas propuestas de planificación. No obstante, existen relatos de presión exitosa de los planificadores hacia los políticos. Un planificador explica una negociación con un político:

Nosotros le decimos: “está bien, le vamos a modificar, pero firmenos esta carta que usted decidió, porque nosotros insistimos en las razones para que no, y usted está diciendo que sí y nosotros tenemos estudios técnicos que dicen que no se puede”. Cuando usted los pone entre la espada y la pared, cambian...

La experiencia de planificación en la GAM también resalta la importancia del liderazgo y la negociación por la complejidad del entramado institucional que rige la ciudad. Se ha mencionado que el proceso del PRUGAM fue complicado debido a que el equipo técnico a su cargo provenía de diferentes organizaciones públicas lo cual exigía una dosis especial de negociación y cabildeo que no logró fructificar para asegurar la aprobación del instrumento. De igual forma en los espacios de articulación interinstitucional, como el CNPU, siempre ha habido dificultades para que una institución, o sus jerarcas, ejerzan su liderazgo y aseguren la implementación de las políticas de ahí emanadas. En general, los planificadores se sienten orgullosos de sus logros personales cuándo un determinado instrumento ha logrado ser formulado y aprobado. No obstante, reconocen que su implementación depende de la participación de otros. De ahí que esas habilidades de negociación, cabildeo y capacidad de formar equipos se vean como indispensables. El liderazgo es clave en términos de la relación que los planificadores pueden establecer con los políticos, así como para la posibilidad de gestionar, o no, los conflictos que se dan entre organizaciones del Estado. Esto incluye la habilidad para manejar el marco normativo y jurídico y aprovecharlo para hacer caminar las cosas. Un tomador de decisión reflexiona sobre su propia experiencia:

Es decir, en cierta manera, ese es el ejercicio del poder que vos vas aprendiendo. Que es importante recibirlos [a los empresarios] y a ellos les encantaba. Por más que por detrás estuvieran despotricando contra el Presidente, pero tomarse fotos con él les encantaba. Esas son cosas que uno aprende.

6.5 PQD 2014-2019: HALLAZGOS

A partir de las entrevistas a profundidad con los informantes clave del proceso de planificación del PQD 2014-2019 es posible distinguir tres dimensiones clave que explican la experiencia. Primero, la dimensión más estructural del campo, vinculado a los conflictos, normas, visión de desarrollo e instrumentos de seguimiento. Segundo, las relaciones entre los agentes clave: empresarios, técnicos y población. Tercero, las cualidades personales de los agentes individuales. Partiendo del ejercicio de codificación abierta, axial y teórica es posible trazar un mapa conceptual de dichos hallazgos, el cual se ilustra en la figura 6.5.

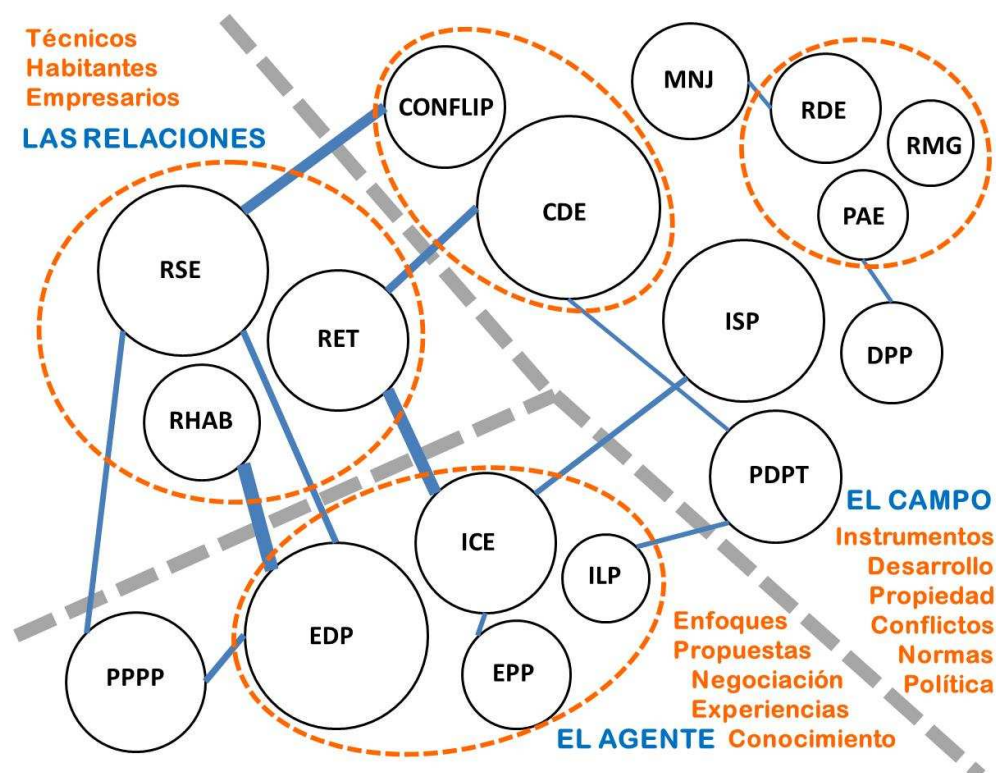


Figura 6.5: Mapa conceptual de los hallazgos PQD 2014-2019

Fuente: elaboración propia

El tamaño de los círculos corresponde a la frecuencia de mención de los códigos axiales. El grosor de las líneas azules expresa la frecuencia con la que los códigos se mencionaron simultáneamente.

EL CAMPO/ CONFLIP: conflictos en la planificación; CDE: conflictos dentro del Estado; MNJ: marco normativo jurídico; RDE: relaciones dentro del Estado; RMG: relaciones municipalidad gobierno; PAE: lo partidista electoral; DPP: los derechos de propiedad privada; PDPT: desarrollo y planificación territorial; ISP: instrumentos de seguimiento;

LAS RELACIONES/ RHAB: con los habitantes; RET: con equipos técnicos; RSE: con sector empresarial.

EL AGENTE/ EDP: enfoques de planificación; ICE: importancia del conocimiento especializado; ILP: importancia del liderazgo y la negociación; EPP: experiencias previas de planificación; PPPP: prácticas, propuestas y proyectos.

6.5.1 El campo

En su relato sobre los elementos más estructurales que explican la experiencia de planificación del PQD los informantes apuntan hacia cuatro grandes temas: los conflictos territoriales y dentro del Estado; las normas y las relaciones entre instancias estatales incluyendo las municipalidades; la visión de desarrollo; y los instrumentos de monitoreo y seguimiento.

6.5.1.1 Los conflictos

Las personas entrevistadas reconocen dos grandes categorías de conflicto de carácter estructural dentro del proceso de planificación del PQD: primero, los conflictos dentro del Estado, incluyendo las municipalidades; y segundo, los conflictos alrededor de algunos recursos clave del territorio.

- Los conflictos dentro del Estado

Los conflictos dentro del Estado tienen que ver con elementos vinculados al diseño institucional del Órgano Ejecutivo salvadoreño y, en términos generales, con la débil coordinación que se estima ha existido al interior del Ejecutivo para poder implementar el PQD. El diseño institucional no ha favorecido las posibilidades de implementar la nueva visión de desarrollo propuesta dentro del plan, ya que los informantes perciben que no ha habido un sentido de apuesta y pensamiento estratégico que permeara en las instituciones públicas. Esto llevó a que las instituciones del ejecutivo siguieran actuando de forma dispersa y descoordinada muchas veces entrando en contradicción o claro conflicto entre ellas para ejercer sus competencias. Ello se evidencia en temas como la falta de participación de algunas instancias claves en el Sistema Nacional de Planificación, la renuencia a proporcionar información requerida en el marco del sistema de seguimiento del plan y la prevalencia de una inercia o “forma tradicional de hacer las cosas” incluyendo la tendencia a la centralización, a pesar de los objetivos explícitos del plan. Los mismos tomadores de decisión señalan que propuestas novedosas como la organización de los gabinetes de gestión en las cinco áreas estratégicas del PQD no pasaron del aspecto puramente formal. Los ministros coordinadores de dichos gabinetes, ni la misma Secretaría Técnica, tenían la capacidad para orientar o incluso coordinar a otras instancias del Ejecutivo, particularmente, las autónomas que a través de sus titulares requerían órdenes explícitas desde la misma Presidencia. Lo dice una integrante del gabinete:

Mirá esto de los gabinetes de gestión para mí era tejer una ficción. ¿Cómo vas a creer que vas a poner a coordinar a un ministro a otros ministros? Yo le voy a decir: “Ministro A. deje de dar esos paquetes agrícolas”. ¿Sabés que me contestaba? Dígale al Presidente y que el Presidente me lo ordene. “Cambie la forma de dar esos paquetes agrícolas (...)”. Es una ficción.

Estas debilidades facilitaron que algunos titulares mantuvieran abiertamente posturas diferenciadas respecto al PQD y sus principales objetivos. Todo ello resultó en un limitado compromiso con la lógica de la planificación prevista. Finalmente, esta actitud de rechazo también se reproducía a nivel de los mandos medios y equipos técnicos que si bien participaban en los nuevos espacios de coordinación interinstitucional no estaban aparentemente comprometidos con una lógica de cambio y territorialización. Una planificadora lo vivió así:

Yo esperaba más de los delegados institucionales, de la participación de las instituciones, del tejido institucional, de este gobierno. Eso siento que ha sido un gran aprendizaje para mí, porque al final he conocido que la mayoría de gente que está en las instituciones, está porque ahí está, pero no porque tenga una visión o sentido de desarrollo. Está porque es su empleo y con tal que le paguen no importa lo que hagan. Esta es una cuestión de cultura también

Los informantes reconocen que una situación similar se producía entre el Ejecutivo y las municipalidades. Algunos informantes califican ésta como “una relación de amor-odio”, ya que, por una parte, se abrieron nuevos espacios de diálogo, coordinación y negociación a partir de una agenda que puso énfasis en temas como la asociatividad municipal y la transparencia. Esto sin embargo no impidió desavenencias y tensiones alrededor de iniciativas estratégicas en el territorio que el Ejecutivo emprendió sin consultar o incorporar activamente a las municipalidades, incluyendo con municipios gobernados por el mismo partido político.

- Conflictos territoriales

Los informantes coinciden en que el territorio salvadoreño, en general, es objeto de múltiples disputas y conflictos entre los agentes incluyendo el mismo Estado. Los entrevistados han puesto especial énfasis en los conflictos suscitados alrededor de los recursos agua y tierra. En el caso del agua, hay coincidencia en las tensiones que surgen entre diferentes tipos de usuarios, por ejemplo: los cañeros, la población y la industria. Ello se evidencia en el deterioro de numerosos cursos de agua y mayores dificultades para acceder al recurso. En el caso de la tierra, los temas centrales tienen que ver con la seguridad en la tenencia, los procesos de legalización y la expansión de la urbanización en zonas sensibles. Esto ha llevado a conflictos entre desarrolladores y habitantes. En todo caso, se reconoce que estos conflictos tienen un carácter estructural e histórico que no se podía resolver con la implementación del plan quinquenal. No obstante, los funcionarios reconocen que ello resulta en una presión constante sobre el gobierno. Una planificadora lo resume con claridad:

Son como los temas que generan conflicto y esto genera una gran presión al gobierno y si volvés a ir [al territorio] aunque habléis de otros temas vuelven a sacarlo, son exigencias. Entonces son los conflictos por la tierra, los conflictos por el agua y los conflictos por el uso del suelo. Esto es en todo el país.

6.5.1.2 Las normas y las relaciones dentro del Estado

Los informantes reconocen la importancia del marco normativo jurídico para regular los procesos de planificación a escala nacional y admiten que aún no se han explorado todas sus potencialidades, ni se han corregido sus limitaciones. De acuerdo a los informantes, el marco jurídico ha sido un obstáculo para la implementación de la visión de desarrollo del PQD particularmente lo relacionado con el rol del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, las gobernaciones y la real implementación de los gabinetes de gestión departamental. Todo ello impidió reforzar la presencia territorial del Estado salvadoreño según la visión del PQD. En esa misma línea, se reconoce que el PQD apenas abordó lo relacionado con los derechos de propiedad. Para los planificadores, la mejor herramienta para regular este derecho fue la implementación de la LODT y del Consejo Nacional así como de los diversos instrumentos de gestión del suelo incluidos en la ley. Sin embargo, varios de los informantes señalan que a pesar

de que existieron múltiples discusiones dentro del gobierno para abordar el tema de la propiedad, ya sea bajo la forma de nuevos impuestos, del reconocimiento de formas de tenencia colectiva, estas no tuvieron mayor avance, ya que primaron las visiones más conservadoras, incluyendo la del mismo partido de gobierno que buscaban evitar temas conflictivos por motivos electorales, pero también porque dominaba un enfoque tradicional en relación a este derecho. Lo dice un tomador de decisión:

...Nunca fue una discusión centrada sobre tenencia de la tierra o la propiedad de la tierra. Yo creo que hay varias razones para esto. Una es que muchos de ellos [los tomadores de decisión] son propietarios y se ven como propietarios de tierras y su mentalidad es entonces de terrateniente.

Es interesante señalar que los informantes coinciden en otorgarle una importancia a la dimensión partidista electoral en el proceso de planificación nacional. Esto sucedía de varias maneras: por la recuperación de una parte de la estrategia de guerra que el partido de gobierno utilizó durante el conflicto en el marco conceptual de desarrollo y en el proceso de territorialización; por la intervención directa del FMLN en la toma de decisiones a nivel de gabinete; o el simple cálculo electoral. La intervención del partido también fue clave a la hora de movilizar los apoyos de alcaldes, concejos municipales, ministros o titulares de autónomas en algunas iniciativas gubernamentales.

6.5.1.3 La visión de desarrollo

Una de las principales apuestas del PQD fue la integración de una visión de planificación de desarrollo con la de planificación territorial. Esto permitió la integración conceptual del Plan a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, promovió el desarrollo de un esfuerzo endógeno de planificación dentro de la SETEPLAN que buscaba marcar una ruptura respecto a las prácticas de las administraciones anteriores, lo que a su vez debía reproducirse en el resto de instancias públicas. Como parte de esta misma visión multidimensional, también se subrayó la importancia de lo territorial para desencadenar el proceso de desarrollo en el país en el largo plazo. De ahí la valoración que se hizo del proceso de planificación en múltiples escalas territoriales: nacional, regional y municipal en formato asociativo. Todo ello además se amarraba a una intención explícita de territorializar las políticas públicas. Lo dice uno de los planificadores dentro del proceso de formulación:

Claro, como nosotros asociamos el tema territorial, al tema de desarrollo y veníamos de plantear todo eso: (...) una visión multidimensional del desarrollo que rompía la idea de hacer sinónimo el desarrollo y el crecimiento económico. Es decir, el desarrollo tiene distintas dimensiones y ninguna puede faltar. Y si falta una ya no es el desarrollo que deseamos.

6.5.1.4 El sistema e instrumentos de seguimiento

Los informantes dentro y fuera del gobierno atribuyen una gran importancia a la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo del PQD como elemento intrínseco del proceso de planificación. El sistema incluía tres elementos: un proceso de seguimiento multidimensional de los aspectos financieros y de avance temporal de los procesos; un importante esfuerzo de

construcción de nuevos instrumentos, líneas base, planes operativos y planes territoriales de menor escala; procedimientos; metas e indicadores. Finalmente, los entrevistados destacan el montaje de un sistema informático coordinado por SETEPLAN para monitorear el desempeño de la inversión pública en el territorio, y en última instancia, poder constatar los avances de implementación del mismo plan. Una planificadora lo explica así:

El sistema de monitoreo y seguimiento responde a la planificación territorial. Las dimensiones que aquí se dieron, son las dimensiones que están en el sistema y las instituciones que aparecen aquí son las instituciones mínimas que tienen competencia para territorializar, en este caso, la inversión pública. Ahí tenemos las 14 instituciones que meten ya la información en el sistema... me faltan otras cinco que son importantes.

6.5.2 Las relaciones

En sus relatos los informantes prestan especial atención a las relaciones que se establecen entre tres agentes clave involucrados en el proceso de planificación particularmente: los empresarios; los equipos técnicos dentro de diferentes instancias del gobierno; y los habitantes y otros agentes de la sociedad civil.

6.5.2.1 Los empresarios

Al hablar acerca de la participación de los empresarios en el proceso de planificación los informantes comentan varios temas. Primero, los entrevistados enfatizan el hecho que deben distinguirse diferentes tipos de empresarios y que éste sector no puede entenderse como un único bloque monolítico. Distinguen al menos cuatro grupos. Primero, las organizaciones empresariales formales de nivel nacional, como la Asociación Nacional de la Empresa Privada, cámaras y gremiales específicas. En general, a estos grupos se les atribuye una visión más política y una participación más beligerante en relación al gobierno. En segundo lugar, destaca la importancia de los grandes empresarios individuales y algunas gremiales de sectores productivos, como los cañeros, caficultores o constructores más dispuestos a participar en los procesos de planificación y, en general, abiertas a la negociación directa con el gobierno. Tercero, se ha puesto énfasis en los empresarios de tamaño mediano o pequeño en los territorios, los cuales de acuerdo a la visión del plan fueron reivindicados y consultados para diferentes iniciativas a través de diversos mecanismos institucionales. Por último, los pequeños y microempresarios que de acuerdo a los informantes tuvieron un apoyo explícito a partir de las propuestas del PQD y de la organización de nuevas estructuras al interior del gobierno. A pesar de estas diferencias, los informantes insisten que un elemento común es que los empresarios requieren y demandan del gobierno certidumbre para la toma de decisiones y la inversión. Esta claridad es difícil de lograr debido a los mismos conflictos y divergencias dentro del aparato estatal. Por otra parte, los informantes también reconocen que la relación entre el gobierno y los empresarios estaba marcada por una profunda desconfianza mutua, probablemente vinculada a la orientación política de la administración. Esta desconfianza también se expresaba en un rechazo implícito a los procesos de planificación desde una perspectiva liberal.

De ahí que los informantes concuerden en que el sector empresarial utilizó durante la formulación e implementación del plan múltiples estrategias de incidencia. Primero, la participación formal en los espacios abiertos para el diálogo que incluso derivó en apoyos específicos a algunos sectores como los cañeros y los caficultores. Segundo, la oposición tajante a diversas propuestas derivadas del PQD, sobre todo en el tema fiscal, a través de posicionamientos públicos. Finalmente, parece que siempre existió una negociación informal, continua, en diferentes espacios y con diferentes instituciones simultáneamente lo que permitía a los empresarios incidir en la toma de decisiones al interior de la administración. Un planificador fue testigo de estas estrategias:

La empresa privada no lo hizo abiertamente. Mantuvo su práctica: por un lado, decir en público que no son atendidos y que no participan y en privado acercarse siempre que fuera posible. Véas más a la gente de ANEP en Casa Presidencial que a los mismos ministros

6.5.2.2 Los equipos técnicos

Todos los informantes reconocen la importancia del papel que jugaban los equipos técnicos al interior de las organizaciones del Estado para la formulación e implementación exitosa del PQD. Sus relatos sobre estos equipos se interesan en cuatro temas clave: las calidades profesionales de los equipos; el respaldo de dichos equipos dentro del Estado; la prevalencia de la cultura burocrática y finalmente, las dificultades para impulsar prácticas más innovadoras. En general, los informantes reconocen la calidad técnica y la experiencia del equipo encargado de la formulación del PQD incluyendo su claridad de visión acerca de las temáticas de planificación y desarrollo, así como de la importancia de lo territorial para promover cambios efectivos en el país. A pesar de ello, esta calidad de formación y claridad de visión no prevaleció dentro del aparato estatal. Ello se explica, en parte, por la eliminación de la planificación como parte del ajuste neoliberal lo que obligó a reconstruir capacidades dentro de diversas instancias públicas.

Por otra parte, el PQD planteó lineamientos para la creación de unidades de planificación dentro de todas las instancias públicas; vinculó dichos equipos a través de una red de planificadores y les ofreció procesos de formación y capacitación. No obstante, los entrevistados señalan que la consolidación de dichas iniciativas fue muy dispar. Dentro de ello, jugó un rol crítico el titular de la respectiva institución y su nivel de compromiso con el proceso de planificación. Por ello, aunque algunas unidades efectivamente fueron creadas, también fueron relegadas por la máxima autoridad de su institución. Otra limitante crítica de la efectividad de los equipos técnicos de planificación tiene que ver con la prevalencia de una cultura burocrática o una forma de hacer las cosas dentro del aparato estatal que limita el compromiso de los funcionarios o mandos medios que, por un lado, no se sentían identificados con la visión propuesta en el plan y por otro, no tenían ni los estímulos, ni las presiones suficientes como para cambiar su forma tradicional de hacer las cosas. Los mismos tomadores de decisión entrevistados reconocen que la dificultad para hacer despidos y contratar personal calificado dentro del Estado limitan las posibilidades de conformar equipos técnicos con la calidad deseada. Una tomadora de decisión lo explica:

Mucha gente, realmente son malos. Porque hay pocas ideas creativas y poca gente que le guste pensar. Te encontrás poca gente buena. Hay gente muy buena... pero francamente te encontrás también con una gente uffff. Y hay gente, por otro lado, que no se quiere ir al gobierno (...) Y sacamos plazas y no llegaba nadie.

Finalmente, todo lo anterior resulta en la dificultad para emprender prácticas innovadoras y creativas dentro del proceso de planificación en el Estado. Por un lado, subsiste la tendencia a contratar consultorías y profesionales externos que se hagan cargo de las actividades de planificación. Por otro lado, se mantiene la visión centralista y sectorial que impide o dificulta la puesta en marcha de una visión territorial dentro de la planificación que involucre de forma activa a los gobiernos locales y a la misma población tal como lo proponía el PQD.

6.5.2.3 Los habitantes y otros agentes

Las personas entrevistadas reconocen el papel central que los habitantes deberían jugar en el proceso de planificación. Reconocen que el PQD hizo una apuesta clara por poner a la gente al centro de la gestión pública lo que se convirtió en un principio guía de la administración 2014-2019. Dicho principio se expresó de varias maneras. Primero, se materializó en diversas políticas sociales que incluyeron la inversión de cuantiosos recursos en salud, educación, agua y saneamiento. En segundo lugar, se impulsaron diversos mecanismos formales de participación tales como, las asambleas territoriales y el Consejo Consultivo Ciudadano que funcionaron como espacios para canalizar demandas y opiniones de diversos sectores. Un planificador lo ve así:

Desde los ministerios te das cuentas que hay ministerios donde hay mucho involucramiento de ciudadanos. Ahí te lo digo por ejemplo, por el conocimiento que tengo ahorita de cómo ha trabajado Gobernación con el tema de las asambleas territoriales. (...) Pero de ahí te vas a otros ministerios dónde te das cuenta que no es tanto a nivel ciudadano, sino que están vinculados con otros sectores.

No obstante, también se reconoce que estos procesos de participación enfrentaron dos limitantes cruciales. A nivel más conceptual, el modelo osciló entre: un enfoque de participación orientado a beneficiarios, acostumbrados a tener altas expectativas sobre lo que el gobierno puede hacer por ellos y por lo tanto a demandar continuamente nuevos y mejores servicios y una visión más de una ciudadanía empoderada con ciertos derechos y deberes inherentes, más en una lógica de corresponsabilidad y proactividad. Lo anterior limitó la posibilidad de instalar la participación como una práctica permanente dentro de los procesos de planificación en todos los niveles de la administración. Finalmente, los informantes también otorgan relativa importancia a otros agentes de la sociedad civil dentro del proceso de planificación, particularmente las universidades. Esto debido a su función como instancia de formación de capacidades en materia de planificación. De igual forma, se critica el papel no siempre constructivo de ciertos grupos organizados notablemente en materia ambiental.

6.5.3 El agente

Los informantes atribuyen un papel relevante a las cualidades personales de los agentes involucrados en el proceso de planificación. Para ello, se interesan en cinco temas: los enfoques

de planificación; las prácticas, propuestas y proyectos; los conocimientos especializados; las experiencias previas de planificación y la capacidad de liderazgo y negociación.

6.5.3.1 Los enfoques de planificación

Aunque los informantes no hacen alusión a teorías específicas sobre planificación territorial, sí reconocen la importancia de ciertos enfoques de planificación y desarrollo territorial que se expresa en el PQD. Los elementos fundamentales de dicho enfoque tienen que ver con una visión acerca del proceso de desarrollo, valores asociados al bien común o paradigmas culturales como el “buen vivir”. Estos principios no dejaron de entrar en contradicción con algunos énfasis metodológicos del PQD como: la lógica cuantitativa de medición de los avances de la gestión y sobre todo la preocupación por los indicadores macroeconómicos en el marco de una lógica capitalista que nunca se planteó alterar el sistema político económico y social del país, aun cuando sí declaraba su intención de romper con el modelo neoliberal. También, se reconoce que dentro de este enfoque jugaron un papel relevante algunos referentes internacionales como CEPAL que facilitó la integración del Plan a la agenda internacional marcada por los ODS. Un tomador de decisión lo explica:

Ahí hay un aporte al país. Aquí conectaría de otra manera Plan con generar mejores condiciones de libre mercado. Es decir el Estado generando condiciones para competir. Aquí, sí que estamos absolutamente en lógica capitalista. Pero desde el Estado estamos haciendo lo que toca. El Estado debe poner condiciones para que los privados compitan en igualdad de condiciones.

6.5.3.2 Propuestas, políticas, planes y proyectos

Todos los informantes ponen especial énfasis en valorar el trabajo práctico de los técnicos planificadores. Esto incluyó diversas actividades a lo largo del proceso de formulación e implementación del PQD. Estas prácticas fueron amplias en términos de productos como: formulación de nuevas políticas públicas; elaboración de planes complementarios al PQD; propuestas de regionalización; elaboración de proyectos estratégicos, como infraestructura y vivienda; la elaboración de nuevos presupuestos y el montaje del nuevo sistema de seguimiento del plan y el otorgamiento de permisos.

6.5.3.3 El conocimiento

Todos los informantes ponen un valor especial al conocimiento especializado en materia de planificación. Dicho conocimiento proviene de diversas fuentes. Primero, la educación formal de nivel universitario en disciplinas diversas. En el caso del PQD destaca la participación de profesionales con formaciones diversas: economía, sociología, filosofía, ingeniería y arquitectura. Los entrevistados también valoran la formación especializada a nivel de postgrados a través de titulaciones de maestría o doctorado, pero también otorgan un valor especial a formaciones profesionales específicas a través de cursos o diplomados. Por ello mismo se valora el esfuerzo de formación de los equipos del gobierno a través de diplomados en planificación. Finalmente, los informantes también destacan la importancia que tiene para los funcionarios el conocimiento real del territorio salvadoreño, entendido como el interés y la disponibilidad para ir al territorio y

conocer de primera mano las condiciones reales de vida de los habitantes y la disponibilidad de capitales y activos territoriales, los cuales aún tienen que ser aprovechados. Un planificador dice:

Hay cosas así aberrantes [funcionarios] que no conocen ni siquiera su país. Entonces ¿cómo van a saber cuáles son las necesidades de la gente? ¿Cuáles son las brechas de desarrollo que tienen? Entonces, (...) creo que el conocimiento es importante. El conocimiento de los funcionarios de su propio territorio.

En sus relatos los informantes destacan la importancia de las experiencias previas en planificación antes de su involucramiento en el PQD. Dentro de estas experiencias sobresalen: el trabajo en organizaciones no gubernamentales, generalmente vinculadas a los temas de desarrollo local o territorial. También, hay antecedentes relevantes de trabajo en y con municipalidades. En el caso de aquellos funcionarios que venían de administraciones anteriores, resalta su experiencia como funcionarios en diversos ministerios y en algunos casos puntuales, la experiencia en organismos internacionales. En todo caso, son notables por su ausencia las experiencias más de tipo empresarial o incluso académico.

6.5.3.4 Liderazgo y la negociación

Todas las personas entrevistadas reconocen la importancia del liderazgo y negociación para la implementación efectiva de los procesos de planificación territorial. Del lado del liderazgo, se destaca sobre todo la necesidad de plantear líneas de trabajo claras y apuestas estratégicas que permeen dentro de los equipos de la administración pública. De hecho, la ausencia de este liderazgo de parte de la SETEPLAN habría sido una de los limitantes críticas para la efectiva implementación del plan. De igual forma, se reconoce que para muchos titulares era indispensable tener órdenes directas de la Presidencia para poder hacer efectivos determinados lineamientos de política emanados del plan. Una tomadora de decisión lo vivió de esta manera:

Es más yo estaba en reuniones en SETEPLAN y le decían a un titular: “¿creés que nos podés dar tu información, tu presupuesto de administración, de redes” Y él en su cara le decía: “¡No! a mí que me lo pida el Presidente”. Y uno decía: “no puede ser”... Cada quien hacía lo que le daba la regalada gana.

Por otro lado, también se reconoce que dentro de la administración pública es indispensable contar con capacidades de negociación que permitan discutir, dialogar y llegar a consensos entre los diversos ministerios e instituciones. Se reconoce que se abrieron espacios formales para dicha negociación y coordinación tales como los gabinetes de gestión aunque su efectividad real es cuestionada. Son frecuentes los relatos acerca de las negociaciones permanentes entre los titulares y el Ministro de Hacienda para la gestión de fondos y la obtención de presupuestos cuya efectividad dependía más de la empatía y forma de negociación de los titulares lo que terminaba siendo más importante que las gestiones que se pudieran hacer con el aparato formal de planificación. Un tomador de decisión lo recuerda:

Él que era súper poderoso era el Ministro de Hacienda. Ese sí, con ese sí negociabas... porque con él sí había que hablar porque necesitabas plata y él sí te decía claramente “esto es pérdida de tiempo” (...). Pero él decidía si había para otras cosas. Pero era así con él. Nunca tenías una discusión de esa naturaleza en Secretaría... nunca. La tenías con el Ministro de Hacienda, porque lo convencías de que te diera un poco de dinero más.

Tabla 6.1: matriz síntesis de hallazgos en los casos de estudio

CASOS	El campo			
	Instrumentos – Derechos de propiedad	Marco normativo jurídico	Competencias municipales de planificación	Conflictos & Relaciones entre organizaciones
PDM-OT	Normativa de usos del suelo; eficiente emisión de permisos; regularización de tenencia de la tierra; reconocimiento de pluralidad de formas de tenencia: nacional, ejidal, comunitaria	Autonomía por Código Municipal; Marco de Ley Visión País; Guía metodológica para formulación de planes municipales	Descentralización de competencias: ambientales; catastrales. Acceso a recursos portuarios	Conflictos territoriales por el uso del suelo: cultivos de agro exportación; actividades logísticas Conflictos municipalidad - gobierno nacional: concesión de tierras nacionales; recursos
POT Guatemala	Instrumentos para densificación; parámetros de edificabilidad. Modulación del derecho de propiedad privada. Incentivos y desincentivos para los privados. Aplicación de sanciones. Negociación con privados.	Competencias municipales de planificación según Constitución; autonomía por Código Municipal; importancia de asesoría jurídica; planificación como combinación de dimensión técnica y jurídica	Planificación como ejercicio de autonomía municipal. Ejercicio consolidado de planificación y ejecución de inversiones. Definición autónoma de parámetros urbanísticos.	No colaboración entre municipios metropolitanos; ausencia de visión metropolitana
PDT-AMSS	Instrumentos de gestión del suelo: zonificación, aprovechamiento, edificabilidad, alturas. Índices generosos con los privados. Sistema de compensaciones: separación derecho de propiedad / derecho de desarrollo.	Autonomía generada por LDT – AMSS. Actualización de reglamento de LDT – AMSS para parámetros urbanísticos. Aprovechamiento de LDT nacional para compensaciones.	Negociación OPAMSS – municipalidades para aprobación de PDT. Relación permanente con alcaldes. Tensiones por otorgamiento de permisos con municipios más ricos. Importancia de equipos técnicos municipales.	Conflicto con MARN por zonificación ambiental; indiferencia de organizaciones del gobierno nacional. Puesta en marcha de CODEMET para coordinación con gobierno nacional.
Plan GAM	Anillo de Contención Urbana: Limitar expansión. Experiencias dispersas de parámetros de edificabilidad y altura en planes reguladores. Polémica por reglamento de condominio y urbanización.	Importancia de Ley de Planificación Urbana desactualizada y desaprovechada. Variabilidad en la organización del sector OT en el gobierno.	Competencia y desinterés de municipios para aprobar planes reguladores. Influencia de sector privado sobre concejos municipales.	Conflictos entre MIVAH – INVU – MINAE Competencia legal de INVU vs. peso político de MIVAH. Débil coordinación gobierno nacional – municipios. Funcionamiento de CNPU. Ausencia de ente metropolitano
PQD 2014-2019	Objetivo de territorializar la política pública. Implementación de la LDT y formación de CNODT. Desinterés por abordar derechos de propiedad	Debilidad normativa sobre gobernaciones y limitación a la territorialización de políticas públicas y descentralización.	Dificultades de coordinación con municipalidades.	Conformación del CNODT. Débil coordinación al interior del Ejecutivo; prevalencia de la inercia institucional. Conflictos territoriales: agua, suelo, legalización de tenencia. Implementación de sistema de seguimiento.

CASOS	Las relaciones			
	Con empresarios	Con habitantes	Con tomadores de decisión	Con equipos técnicos
PDM-OT	Integración en Comisión Municipal de OT. Conflictos con Cámara de Comercio y empresas agro exportadoras (banano, palma, forestal) y logísticas. Colaboración con operadora portuaria.	Proceso participativo con 138 patronatos. Proceso de priorización de proyectos comunales. Oposición a concesiones del gobierno nacional. Atención a grupos vulnerables	Planificación integrada a proyecto político. Gestión y negociación directa de alcalde con otros agentes. Alcaldes ganando prestigio político por planificación. Importancia de lo partidista electoral.	Carrera en municipalidad por 20 años. Integración de múltiples unidades en Comité Técnico Municipal. Relación de cercanía con alcalde. Apoyo a formación y crecimiento de equipos.
POT Guatemala	Empresarios como usuarios centrales del POT. Demanda de certeza. Interés en transitoriedad. Conflictos con empresas específicas en el territorio y por permisos de proyectos complejos. Mesa de privados.	Conflictos con vecinos en colonias exclusivas por verticalización y permisividad de municipalidad. Dificultad para elaboración de PLOT barriales.	Apoyo de vicealcalde durante la formulación y de alcalde durante implementación. Prestigio de alcalde minimizando oposición al POT. Importancia de JOT como espacio de discusión técnico político.	Acumulación de experiencias en proyectos estratégicos. Vinculos emergentes entre planificadores municipales. Tensiones entre unidades de municipalidad vinculadas al POT. Influencia de organización de planificadores.
PDT-AMSS	Participación activa en proceso de formulación de PDT: talleres, reuniones bilaterales. Incidencia de empresarios puntuales. Enfoque de promoción de la inversión privada en el desarrollo territorial. Tensiones por sistema de compensación	Asocio con universidad y ONG para propuesta. Visión de participación pero poca implementación. Conflictos con vecinos de colonias acomodadas opuestos a densificación	Importancia de proyección política de alcaldes. Rol técnico político de Dirección de OPAMSS. Comunicación continua con COAMSS	Tensiones entre equipos de planificación y control territorial dentro de OPAMSS
Plan GAM	Rechazo a Plan GAM, anillo de contención urbana y reglamento de fraccionamientos. Influencia sobre municipalidades.	Debilidad de organizaciones de habitantes. Nula participación en Plan GAM. Conflictos puntuales con vecinos organizados. Emergencia de colectivos urbanos de jóvenes que reivindican derechos.	Calidad académica de los jerarcas. Conflictos personales entre jerarcas dificulta colaboración entre organizaciones públicas. Participación de figuras políticas nacionales: Presidente, Primera Dama, diputados en planificación. Importancia puntual de alcaldes	Disputas entre equipos técnicos reproducen conflictos entre organizaciones. Diferenciación según formación académica y experiencia en planificación. Dificultad para armar equipo desde varias instancias nacionales
PQD 2014-2019	Relación con: gremiales empresariales; empresarios individuales; empresarios locales. Demanda de certidumbre. Desconfianza. Doble estrategia de denunciar conflicto y mantener contactos directos al más alto nivel	La gente al centro de la gestión pública. Visión participativa de planificación. Organización de Consejo Consultivo Ciudadano (CCC). Múltiples formas de hacer participación en el Ejecutivo.	-	Organización de red de planificadores. Prevalencia de cultura burocrática dentro del Estado dificulta la innovación. Dificultad para posicionar unidades de planificación dentro de organizaciones estatales.

CASOS	El agente			
	Enfoques de planificación	Conocimiento especializado	Liderazgo y negociación	Experiencias previas
PDM-OT	Vínculo entre planificación y desarrollo (ODS). Énfasis en la participación ciudadana. Mejora de la calidad de vida. Dimensión social y atracción de inversiones privadas.	Formación en ingenierías en UNAH. Especialización, postgrados, formación continua en planificación. Papel de universidades como formadoras y productoras de información. Referencias a casos internacionales	Importancia de la negociación por alcalde. Restricciones partidistas impulsan gestiones. Integración, asesoría e iniciativa de equipo técnico a políticos en espacios conjuntos.	Estabilidad de equipo de planificación. Carrera dentro de la municipalidad. Continuidad de visión sobre el plan. Apoyo de consultores. Involucramiento en proceso de elaboración del PDM-OT
POT Guatemala	Neo urbanismo, desarrollo orientado al transporte. Lógica de estímulo, negociación y partenariado con los privados. Instrumento técnico, sencillo y pragmático. Ausencia de visión metropolitana y de desarrollo.	Formación en arquitectura. Integración equipo jurídico. Especialización en planificación fuera del país: Estados Unidos, Europa. Equipo interesado en continuidad de formación.	Importancia de liderazgos técnico y político durante formulación e implementación. Canal directo de comunicación entre técnicos y políticos. Incidencia de técnicos para facilitar de toma de decisión.	Equipo joven: experiencias previas en proyectos estratégicos: BRT, Urbanística. Experiencia de aplicación. Trayectoria hacia otras instancias públicas o hacia empresa privada y consultoría.
PDT-AMSS	Planificación condicionada por normativa jurídica del país. Interés en: participación; negociación con privados; ejercicio de derechos colectivos (movilidad); gestión ambiental y de riesgos.	Formación en arquitectura y urbanismo, integración de disciplinas jurídicas, ambientales. Importancia de formación continua. Creciente necesidad de profesionales especializados. Referencias: Colombia, Brasil, POT Guatemala.	Planificación como disciplina de resolución de conflictos en el territorio. Importancia de dirección ejecutiva para negociación con alcaldes y privados y motivación de equipo técnico.	Consolidación de equipo técnico de OPAMSS. Consultores internacionales puntuales. Trayectorias vinculadas a empresa privada.
Plan GAM	Desarrollo sostenible como paradigma para planificación: tratamiento de áreas sensibles, movilidad, gestión ambiental, espacios públicos, centros históricos, relación Estado – Mercado.	Importancia de la formación especializada, maestrías y doctorados fuera del país. División entre especialidad urbanística y ambiental. Jerarcas con formación en temas urbanos y territoriales.	Planificadores movilizand políticos en momentos clave pero sin continuidad. Conflictos personales entre figuras. Formación de coaliciones contra el plan. Dificultad para la gestión de la institucionalidad.	Importancia de experiencia previa de planificación y producción de información especializada. Funcionarios de carrera reticentes a riesgos y conflictos. Consultores nacionales e internacionales.
PQD 2014-2019	Paradigma del “Buen Vivir”, vínculo con ODS y relación planificación desarrollo. Énfasis en participación. Importancia de sistemas seguimiento y evaluación. Búsqueda de estabilidad macro económica.	Importancia de formación académica de técnicos en temas diversos. Énfasis en formación continua: cursos, diplomados. Titulares poco formados e interesados en planificación y territorio, prevalece lo sectorial.	Debilidad en liderazgo de SETEPLAN dificultando coordinación. Amplia autonomía de titulares. Negociación continua dentro del Ejecutivo por recursos.	Trayectoria relacionada al desarrollo, experiencia en ONGs, trabajo con municipios, combinada a funcionarios de carrera. Poca trayectoria académica o empresarial. Asesoría de CEPAL y cooperación.

Fuente: elaboración propia

*Words are very unnecessary / They can only do harm
Vows are spoken / To be broken / Feelings are intense / Words are trivial
Pleasures remain / So does the pain / Words are meaningless / And forgettable
Enjoy the Silence (Depeche Mode, 1990)*

VII. DISCUSIÓN

En este capítulo se sintetizan los hallazgos de los cinco casos de estudio y se someten a la discusión con los elementos fundamentales del marco teórico y la revisión de la literatura que se presentaron en el capítulo II. Con ello, el capítulo persigue dos objetivos: por un lado, plantear un resumen condensado de los hallazgos para hacer una comparación entre los casos y destacar sus originalidades y puntos comunes; y por otro lado, entablar un diálogo entre estas evidencias centroamericanas y la literatura, incluyendo el constructivismo estructural alrededor de la planificación territorial, la propiedad privada del suelo y las prácticas de los planificadores.

Para ello, el capítulo se divide en tres grandes secciones que corresponden a las preguntas de investigación que orientan este trabajo. En la primera sección, se discuten a la luz de la teoría bourdeana los aspectos vinculados con la organización del campo y su incidencia sobre las prácticas de planificación del territorio en la región. Esto incluye temas como: la identificación de los agentes que participan en el campo; la organización del Estado y el comportamiento burocrático de quienes operan en su interior; el peso de las leyes y normas formales que rigen el campo; y finalmente, la discusión sobre los derechos de propiedad privada y los instrumentos de gestión del suelo. En la segunda sección se aborda el tema de las relaciones de poder y su manifestación en las prácticas de los planificadores en Centroamérica. Ello se discute a la luz de diversos teóricos de la planificación territorial contemporánea que ponen temas como el poder, las élites, la negociación y la comunicación al centro de la práctica profesional. A partir de ese marco se analizan cinco temas que incluyen las relaciones de los planificadores con: los tomadores de decisión política; los empresarios; otros planificadores en diferentes instancias públicas y la población en general. Finalmente, se abre un debate sobre los conflictos que se manifiestan en la planificación territorial en la región centroamericana. En la última sección, se profundiza en la discusión sobre la capacidad de agencia de los planificadores del territorio en Centroamérica y la manera en la que se expresan los capitales sociales y culturales en sus prácticas. Ello se hace por medio de una discusión con autores interesados en los valores, las lealtades y las formas de hacer planificación en el mundo lo que permite revisar algunos de los conceptos claves de la teoría bourdeana. Para ello, se examinan cinco temas específicos que recorren este trabajo: la importancia del conocimiento especializado; los enfoques y valores de la planificación; la trayectoria profesional; los productos de la planificación, el liderazgo y la negociación dentro de los procesos de planificación del territorio. De esta manera este capítulo se constituye en el corazón reflexivo de la tesis ya que permite combinar por un lado las teorías que fundamentan la investigación con el trabajo empírico realizado en los cinco casos de estudio de planificación territorial.

7.1 LA ORGANIZACIÓN DEL CAMPO Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES

En la primera pregunta de investigación interesa profundizar sobre la operación del campo: los agentes que participan dentro del mismo; la organización del Estado; las normas que regulan su comportamiento y los derechos de propiedad vinculados a una serie de herramientas de control e instrumentos de gestión del suelo y su incidencia en la práctica de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica.

7.1.1 Los agentes del campo

Los cinco casos de estudios centroamericanos confirman en primer término la estructura básica de agentes prevista en la teoría bourdeana de los campos y la clasificación retomada en el marco teórico inspirada en Harvey (1979). En todas las experiencias se ha podido comprobar la actuación del Estado por medio de diferentes organizaciones incluyendo la participación de los tomadores de decisión política y de los equipos técnicos de planificación, así como el involucramiento directo del sector empresarial y la participación de los habitantes y sus organizaciones.

- La heterogeneidad dentro del Estado

No obstante, un primer hallazgo relevante a partir de la evidencia empírica de Centroamérica es una mayor complejidad de la organización de estos agentes dentro del campo. En el caso de las entidades estatales del gobierno nacional es notable su heterogeneidad, evidenciada en numerosas fricciones, vacíos y contradicciones. En materia de planificación territorial ninguno de los gobiernos nacionales centroamericanos, funciona como una totalidad articulada y monolítica sino que más bien a través de una serie de unidades más o menos independientes. Ello incluso cuando se ha contado con orientaciones explícitas desde el más alto nivel del Ejecutivo, como en el caso del PQD salvadoreño. Las organizaciones del gobierno nacional actúan de hecho con un amplio margen de autonomía. El caso de la GAM con las diversas disputas entre el MIVAH, INVU y MINAE también evidencia tales tensiones y la fragmentación de la acción del gobierno nacional a pesar de la existencia de políticas nacionales aprobadas en el ejecutivo como la PNOT o la PNDU. Además de esa fragmentación interinstitucional, son notables los episodios de discontinuidad temporal originados en los cambios de la administración pública cómo han sido los sucesivos modelos implementados en la rectoría del sector ordenamiento territorial en Costa Rica; la itinerancia de la DGOT a través de diversas secretarías de Estado en Honduras; los cambios de enfoque en la SEGEPLAN de Guatemala y más recientemente la misma desaparición de la SETEPLAN en El Salvador.

Esto se acopla bien con los hallazgos de Coslovsky (2015, 2016) que conceptualiza los estados latinoamericanos como una red de canales de influencia e información dentro de la cual emergen múltiples contradicciones y facciones. Esto también se alinea con la crítica que Bourdieu (2003) hace a la simplificación que significa entender las organizaciones como “aparatos” que procesan

de manera uniforme normativas e instrucciones. Bourdieu & Wacquant (2005, p.167) cuestionan el concepto mismo de “Estado” y lo entiende más bien como una diversidad de sub campos donde se disputa el control del poder estatal. Esto sería una constatación consistente con lo que anotaba Friedmann (1993, p.482) como la “crisis de las entidades estables” a cargo de la planificación del territorio. Esto es compatible con la mirada de Long (2007, p.67) acerca de la complejidad de las organizaciones con “conjuntos de prácticas” propicios para el forcejeo y la negociación, en este caso, entre tomadores de decisión política en los gobiernos nacionales. De igual forma esta condición confirma la importancia del reto de intersectorialidad que Mattar & Cuervo (2017) plantean en su estado del arte de la planificación del desarrollo en Latinoamérica.

Por el contrario, los casos analizados a nivel municipal revelan que toda vez esté garantizada la continuidad política de la administración, los arreglos institucionales resultan más estables propiciando mejores condiciones para la implementación de los respectivos planes. Las municipalidades juegan un papel clave en todos los procesos de planificación territorial analizados en Centroamérica, incluso en aquellos ejercicios nominalmente a cargo del gobierno nacional como el Plan GAM o el PQD. Los municipios son parte esencial del Estado y en ese sentido las relaciones de colaboración o conflicto que establecen con entidades del gobierno nacional confirman la heterogeneidad y fragmentación de los estados centroamericanos al menos en lo que a planificación del territorio respecta.

- Los equipos técnicos de planificación

La presencia de los equipos técnicos de planificación es también relevante en todos los casos de estudio. De una parte, se trata de equipos en las organizaciones dedicadas a la planificación del territorio: MIVAH, INVU, MINAE y MIDEPLAN en Costa Rica; OPAMSS y SETEPLAN en El Salvador; los Departamentos de Planificación Urbana (DPU), Control Territorial (DCT), Movilidad y Urbanística en la municipalidad de Guatemala o SEGEPLAN; los departamentos de Planificación Urbana, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en Puerto Cortés. Al interior de estas organizaciones se ubican los individuos o personas que materializan los procesos de planificación del territorio elaborando las normativas, planes, propuestas de políticas, proyectos estratégicos y otorgando permisos de uso del suelo y construcción. En todos los casos también se han podido identificar planificadores en su práctica profesional individual, los que Loh & Norton (2013) denominan los consultores, muchos de ellos internacionales.

- Los empresarios

Del lado en los empresarios la evidencia empírica de los casos centroamericanos también indica una mayor complejidad de la teóricamente prevista en el modelo de Harvey (1979), en tanto se distinguen diferentes organizaciones empresariales, incluyendo: las gremiales y cámaras que suelen tener un mayor activismo político y mayor beligerancia en sus relaciones con el Estado como se ha evidenciado en todos los casos. En situaciones específicas, por ejemplo en el AMSS, también destaca el peso particular de empresas privadas individuales notablemente las vinculadas

con el desarrollo inmobiliario las cuales pueden tener una relación más o menos estrecha con los entes estatales incluyendo las municipalidades. Esto corresponde bien con las diversos canales de influencia que las élites económicas han demostrado tener en Centroamérica (Robles, 2017; Segovia, 2018). En los casos del PQD, Guatemala y de Puerto Cortés también sobresale la presencia de empresarios locales de menor escala que sin embargo pueden tener un impacto relevante en territorios específicos, incluyendo empresas transnacionales con operaciones locales. Al menos en los casos de PQD y de Puerto Cortés también se reconocen los conflictos que surgen entre los grupos empresariales sobre algunas decisiones respecto a los usos del suelo. En todo caso, esta diferenciación no limita los intereses comunes de los empresarios motivados por la necesidad de certeza, estabilidad y claridad en las reglas del juego dentro del territorio o dicho de otra forma, la “perpetuación” de las reglas del juego del campo. En tal sentido, como apunta Harvey (1979) el punto común de los empresarios vinculados a la planificación del territorio está en la defensa del valor de cambio de sus propiedades.

- Los habitantes

Es posible reconocer la participación de diferentes formas de organización de los habitantes dentro de los procesos de planificación del AMSS, PQD, POT de Guatemala y PDM-OT de Puerto Cortés. Probablemente donde dicha participación haya sido menos intensa o evidente sea en el caso de la GAM. No obstante, “los habitantes” constituyen una categoría compleja y muy diversa dependiendo de cada lugar. En medio de la polémica por el Plan GAM, sobresale la participación e incidencia de los denominados “colectivos”, organizaciones motivadas por intereses particulares sobre determinadas dimensiones de la vida urbana. En el AMSS y ciudad de Guatemala resalta la incidencia de grupos de vecinos de barrios acomodados que se han opuesto a los procesos de densificación promovidos por los respectivos planes territoriales. En el PQD se trata de una participación institucionalizada de población organizada en Asambleas Departamentales y el Consejo Consultivo Ciudadano. Finalmente, en Puerto Cortés es llamativa la participación activa de los patronatos como organizaciones comunitarias en el territorio y el reconocimiento de grupos específicos como las etnias garífunas. Estos colectivos, vecinos y patronatos podrían caer dentro lo que Lefebvre (1978, p.15) llamaba los “grupos sociales con un proyecto político” en la ciudad y que a su juicio podían llegar a representar una oportunidad para una nueva forma de hacer ciudad alejada del urbanismo “ideológico” de los profesionales y del urbanismo “empresarial” promovido por los privados. Es notable que en ninguno de los casos estudiados aparezca como relevante la participación de movimientos sociales tradicionales en la literatura sobre América Latina tales como: pobladores; personas sin vivienda; sindicatos y campesinos sin tierra, los cuales aparentemente se han desdibujado en la región al menos en términos de su incidencia en el campo de la planificación territorial. Hablando a partir de diversas experiencias en México, Brasil y Colombia, Azuela (2013) ya ha indicado la dificultad para que lo “popular” y el “pueblo” encuentren su lugar en los procesos urbanos, normas y regulaciones.

Por último, los casos estudiados en Centroamérica dan señales acerca de la emergencia de nuevos agentes no tradicionales que no han sido caracterizados en la literatura consultada sobre

planificación territorial. Se trata de las universidades y los gremios profesionales de arquitectura e ingeniería en la GAM y Honduras o de las nuevas asociaciones de planificadores en Guatemala y Costa Rica. También es notable la fuerte presencia de agentes internacionales ya sea agencias de cooperación y organismos multilaterales que tuvieron una incidencia relevante como promotores de los procesos de planificación en la GAM y Puerto Cortés, un poco menos intensa en el AMSS y el PQD y muy limitada en ciudad de Guatemala, en una actuación que concuerda con los modelos de difusión de ideas de planificación tipificado por Ward (2012) como préstamo e imposición. Los casos también han puesto en relieve la importancia que pueden tener los medios de comunicación social tradicionales: prensa, radio y TV y últimamente las redes sociales, como canales de movilización e incidencia de estos nuevos agentes. Ello ha sido señalado con particular relevancia en la GAM y en el AMSS. Lo cual también recuerda algunas de las estrategias de influencia tradicionales de las élites en la región de acuerdo al modelo de Segovia (2005) y Valdez (2016). Esto podría confirmar algunos de los planteamientos del paradigma comunicativo de la planificación en la lógica propuesta por Forester (2013) y del mismo Flyvbjerg (2013) que animan a los planificadores a encontrar nuevas audiencias y canales de comunicación en la sociedad. En todo caso para los propósitos de este trabajo resulta claro que el modelo del campo – agente se aplica bien a la realidad de la planificación territorial en Centroamérica.

7.1.2 La organización del Estado

La experiencia de Centroamérica pone en relieve diferentes diseños institucionales para llevar adelante los procesos de planificación del territorio. Algunos de los casos analizados están centrados en instancias del gobierno nacional, otros en las municipalidades y finalmente, en el AMSS emerge un nivel intermedio metropolitano.

Las experiencias del plan GAM y del PQD están centradas en las organizaciones del órgano ejecutivo. En el caso costarricense, el desarrollo del PRUGAM estuvo formalmente a cargo del CNPU aunque en la práctica fue conducido directamente por el MIVAH con el apoyo de la CNFL. Como se ha visto ello generó graves tensiones con el INVU como instancia legalmente encargada del tema de urbanismo en el país. En todo caso, era una instancia colegiada creada por la LPU la que dirigía el esfuerzo en un diseño exclusivamente a cargo del gobierno nacional. El PQD salvadoreño era responsabilidad de la SETEPLAN y a través de ella involucraba a todos los ministerios y autónomas del Ejecutivo. Como se ha comentado estas organizaciones tuvieron diversos grados de apropiación del esfuerzo de planificación el cual también incorporaba la participación ciudadana a través de organismos consultivos y la participación de las municipalidades por medio del CNODT previsto en la ley de ordenamiento territorial.

Como estaba previsto, los casos de Puerto Cortés y Guatemala enfatizan el rol de las municipalidades que estuvieron a cargo de sus planes. No obstante, en Puerto Cortés el esfuerzo de planificación municipal estaba enmarcado en procesos nacionales vinculados a la Ley de Ordenamiento Territorial, la Visión País y en la implementación de las primeras guías

metodológicas para la elaboración de planes de desarrollo municipal. A pesar de dicha articulación, la iniciativa de formulación y la conducción de todo el proceso de implementación ha sido netamente municipal con la participación complementaria, y a veces tensa, de instancias del gobierno nacional por medio del Instituto de la Propiedad y de las secretarías de Medio Ambiente, Gobernación y Presidencia. En Guatemala, el proceso de planificación ha permitido reafirmar la autonomía del municipio y rechazar la injerencia del gobierno nacional aunque se reconoce la limitante de no contar con una ley marco que habilite todas las funciones requeridas. Finalmente, el tercer modelo analizado a través del caso del AMSS es el de una figura intermedia metropolitana integrada por municipalidades y debidamente soportada por una ley especial donde se combinan las responsabilidades de gestión política a través del COAMSS y la dimensión técnica de planificación a través de la OPAMSS. Así el PDT-AMSS / ED fue responsabilidad de COAMSS/OPAMSS con participación de instancias del gobierno nacional a nivel consultivo y con algunas tensiones en su fase de implementación. Aunque hay que recordar que ello solo fue posible después de 25 años de existencia de OPAMSS y de al menos dos esfuerzos de planificación metropolitana llevados desde el gobierno nacional que nunca fueron aprobados ni pudieron entrar en vigencia, como en el caso de la GAM.

Las experiencias centroamericanas también muestran intentos por articular otras formas de institucionalidad alrededor de la planificación territorial vinculando lo nacional y lo municipal, aunque ninguna experiencia haya sido del todo efectiva. Es notable el caso del CODEMET en San Salvador como espacio de coordinación entre municipalidades y ministerios, aunque el mismo no haya tenido mayor incidencia en la aplicación del PDT ni en la resolución de conflictos entre ministerios y municipalidades. También en esta línea se inscriben los arreglos regionales promovidos por el gobierno nacional en Honduras y la intención de integrar el PDM-OT en un marco microrregional de planificación aprovechando la mancomunidad binacional que agrupa a Puerto Cortés, Omoa, Tela y Puerto Barrios. De igual forma es relevante el esfuerzo por lograr una gestión asociada de los territorios por medio de las mancomunidades de municipios que se promovió en el PQD. En ese sentido, probablemente donde haya habido menores avances es en el POT de Guatemala cuya gestión ha sido eminentemente municipal sin mayor involucramiento, ni interferencia de parte del gobierno nacional, ni tampoco mayores avances de integración con el resto de municipalidades metropolitanas. Estos intentos corresponden bien a lo que Loh & Norton (2013) han identificado en Estados Unidos como el interés de los planificadores del sector público en favorecer los canales de comunicación entre distintas instancias de la administración, a pesar de su complejidad y dificultades de gestión. También resuena en estos hallazgos la importancia de la interesalaridad apuntada por ILPES (2015) en relación a planificación en América Latina.

La investigación ha permitido evidenciar diferentes arreglos institucionales específicos para cada uno de los casos. Algunos de estos arreglos están marcados por la ausencia de colaboración o la conflictividad entre las mismas organizaciones públicas dentro del Ejecutivo y otras entre el gobierno nacional y las municipalidades. Otros, arreglos directamente asociados a las

municipalidades han podido operar con mayor fluidez aunque no por ello desprovistos de dificultades. Aunque en la revisión de la literatura ya se señalaba la convivencia de miradas antagónicas dentro del mismo Estado, la misma tiende a referirse a las posturas ideológicas diferenciadas: “la mano izquierda y la mano derecha” del Estado de Wacquant (2001, p.14) o los polos “liberal” y “anticapitalista” de Bourdieu (2003, p.158) alrededor de las políticas de vivienda. Los casos centroamericanos hablan de organizaciones diversas del gobierno nacional, y municipalidades, que participan como agentes dentro del campo, disputándose posiciones de poder y proyección política en una lucha que recuerda que el poder simbólico es un objeto de deseo dentro del campo de la planificación y en general dentro del “meta campo” del poder.

7.1.3 Comportamiento burocrático

A pesar de los conflictos antes comentados, la planificación territorial en Centroamérica sigue siendo una función eminentemente estatal ya sea a cargo de instancias del gobierno nacional o municipalidades individuales o asociadas. De ahí la importancia de entender el comportamiento de individuos inmersos dentro de estas organizaciones públicas como un elemento intermedio entre lo estructural del campo y lo individual. Los casos permiten reconocer cuatro características comunes. Primero, se reconoce la relevancia de la dimensión partidista electoral. Esta dimensión se hace evidente en los casos de Puerto Cortés y del PQD ya que la toma de decisiones en estos ejercicios se ha vinculado a cálculos electorales y ha incluido el involucramiento activo de los partidos políticos de nivel nacional en las decisiones de los equipos de planificación. En Puerto Cortés el tema también ha ganado importancia por las diferencias político partidistas entre la administración municipal y la nacional y los aparentes obstáculos que el gobierno central le pone a la municipalidad. Ello se replica, aunque con menor intensidad, en los casos del AMSS, de la GAM y de Guatemala por la existencia de restricciones a las relaciones entre municipalidades de distinto signo político. No obstante, ello no alcanza para afirmar que la planificación o los planificadores estén realmente comprometidos en la construcción de un “proyecto político de ciudad” como anticipaba Lefebvre (1978, p.15) si no que habla más bien de alineamientos asociados a la lealtad partidaria y a la subordinación respecto a los tomadores de decisión.

Un segundo elemento recurrente es la crítica que se hace al acomodamiento de los funcionarios vinculados a los procesos de planificación. Esto es particularmente crítico en los casos de los funcionarios de carrera en el gobierno nacional que parecen estar poco dispuestos a la innovación o a tomar riesgos o iniciativas sin tener normas que amparen su actuación. Ello se ha evidenciado en los casos del PQD y de la GAM en los que incluso los jerarcas de más alto nivel en la administración rechazan involucrarse en conflictos amplios en la sociedad, por lo que evitan tomar decisiones controversiales de planificación especialmente alrededor de temas sensibles como la propiedad privada del suelo. A nivel de funcionarios y técnicos este comportamiento se evidencia en la falta de un compromiso real, más allá del discurso, con las grandes líneas propuestas por los planes. También se ha reconocido el peso de la inercia de las prácticas tradicionales que no pueden cambiar tan rápidamente para favorecer otro tipo de comportamientos o metodologías, como por ejemplo: la valoración de la participación ciudadana

o darles a los gobiernos municipales un mayor protagonismo desde el gobierno nacional. En lugares como el AMSS y la ciudad de Guatemala esta inercia también se manifiesta en la dificultad de trascender de la práctica convencional de emisión de permisos y control territorial hacia una práctica más estratégica de planificación del territorio.

Al hablar de las organizaciones estatales vinculadas a la política de vivienda en Francia, Bourdieu reconoce la existencia de los burócratas conservadores que buscan seguir existiendo fundamentando su posición en la experiencia y el conocimiento de reglamentos, en oposición a otros funcionarios, usualmente más jóvenes, orientados hacia el cambio. Evitar el conflicto y reproducir el funcionamiento del aparato estatal sería una estrategia individual de gran sentido práctico, en tanto el agente estaría así demostrando un *savoir faire* (Bourdieu, 2009). Sería un ejemplo patente de lo que Tovillas (2010, p.59) llama “el juego hecho hombre” y del reconocimiento de la propia posición en el campo.

A pesar de lo anterior, también existen experiencias que demuestran la posibilidad de innovación y creatividad entre los funcionarios públicos dedicados a la planificación. Esto puede verse en el caso de Puerto Cortés, del POT de Guatemala y del AMSS. En Puerto Cortés se trata de prácticas de acercamiento y colaboración entre los equipos técnicos de diferentes unidades municipales y la posibilidad de establecer canales de comunicación permanente con los tomadores de decisión política. En la misma línea se entiende la creación de organismos multi actores para la toma de decisión como la Junta de Ordenamiento Territorial en Guatemala o incluso las múltiples estrategias de involucramiento de los concejos y técnicos municipales desarrolladas por OPAMSS para lograr la aprobación del PDT. Aunque probablemente con menos impacto también puede ubicarse en esta misma línea la visión de participación ciudadana, integración entre planificación y desarrollo y conformación de una red de planificadores en el marco del PQD salvadoreño. Estos serían ejemplos claros del comportamiento burocrático que Bourdieu (2003, p.143) denomina “revolucionario”. Se trata de personas que apuestan por “empujar el cambio”, aprovechando “un margen objetivo de libertad que pueden explotar (...) según sus disposiciones subjetivas” (p.160).

La otra cara de la moneda de este “margen de libertad” se expresa en situaciones como las del Plan GAM o el PQD en las que jerarcas y titulares del más alto nivel, así como funcionarios y técnicos, no se comprometen con determinados cambios o políticas emanadas de los planes y desde las más altas autoridades del Ejecutivo. Así se confirmaría desde la experiencia centroamericana en materia de planificación territorial la validez de la distribución de los burócratas entre los ejes de “inercia” y de “innovación” con los que Bourdieu (2003, p.143) conceptualizaba el campo de la vivienda en Francia. Giddens (2003) y Bastiaensen (2015) también han reconocido la importancia de la creatividad y la invención para explicar la reproducción y transformación de las estructuras sociales a través de la acción individual. En todo caso es notable que en los casos analizados, excepto en el AMSS, los principales promotores de estos cambios son las figuras políticas y no los técnicos planificadores.

Finalmente, dentro de este comportamiento burocrático también sobresalen experiencias de interpretación y aprovechamiento de un margen de maniobra para la aplicación de los marcos legales que rigen los procesos de planificación. Esto ha incluido la posibilidad de negociar y aprovechar algunas oportunidades que dan las leyes nacionales. Por ejemplo, en Puerto Cortés fue el caso del proceso de negociación entre la municipalidad y gobierno nacional para lograr el 4% de los ingresos portuarios como transferencia directa al gobierno local y cuya materialización también ha requerido de una negociación exitosa con la empresa operadora portuaria. De igual forma destaca la integración del alcalde municipal a la junta directiva de la Empresa Nacional Portuaria y el aprovechamiento del Registro de Normas de Ordenamiento Territorial para asegurar la validez legal del PDM-OT, así como la negociación directa con organismos multilaterales llevada por el municipio aprovechando las oportunidades que permite el código municipal hondureño. Esto también ha sido el caso del POT de Guatemala que estrictamente aprovechó las competencias genéricas definidas en el Código Municipal e interpretó algunos principios constitucionales y del mismo Código para plantear los parámetros urbanísticos e instrumentos de ordenamiento territorial que fueron utilizados por primera vez en la ciudad y que luego han comenzado a ser reproducidos y mejorados en otras municipalidades del país e incluso el aprovechamiento de la crisis económica de 2008 para asegurar la aprobación del POT. Algo parecido ha sucedido en San Salvador con el aprovechamiento por parte de OPAMSS de los principios e instrumentos definidos, aunque sea de forma vaga, en la LODT nacional que ha resultado en la construcción de los nuevos instrumentos de gestión del suelo del AMSS. Estas prácticas más avanzadas tienen en común la estabilidad laboral de los equipos de planificación producto de la continuidad política de la administración municipal de Guatemala y Puerto Cortés y del arraigo que ya tiene OPAMSS con su historia de más de 25 años de trabajo.

El comportamiento burocrático tiene implicaciones en términos de la organización del campo y devela algunos elementos de lo que Bourdieu (2009, p.98) llama “la capacidad de apuesta” de los agentes. La literatura y el marco teórico de este trabajo subrayan la importancia de este comportamiento. La formación de estas “coaliciones” o alianzas informales entre agentes del campo o la capacidad de estos para lograr convencer a otros de apoyar sus propios proyectos, como en el caso del PDM-OT, del POT o del PDT-AMSS es evidencia de lo que de Sardan (2009) entiende como prácticas transaccionales entre los agentes que logran negociar y atraer a otros para el cumplimiento de sus propias agendas. Bastiaensen et al (2015) también han reconocido este tipo de procesos en las dinámicas de desarrollo. Sin embargo, la evidencia de los casos indica que dicha capacidad, que para efectos de este trabajo es elemento constitutivo de la denominada capacidad de agencia, es más frecuente entre los tomadores de decisión política que entre los mismos planificadores, con la probable excepción del AMSS.

7.1.4 El marco legal

En su concepción del campo, Bourdieu (1995) atribuye gran relevancia a la existencia de reglas, formales y no formales, que rigen las relaciones y las prácticas de los agentes dentro del mismo. Los cinco casos de estudio en Centroamérica confirman la importancia crucial de diferentes

piezas de legislación y normas, las “reglas formales” para enmarcar las prácticas de planificación. En el territorio existen normas de diferente nivel que regulan, limitan y abren espacios para diferentes tipos de prácticas. En todos los casos hay referencias a la importancia de algunos principios constitucionales para limitar o potenciar lo que se puede hacer en el territorio. Es el caso de Costa Rica donde, por un lado, se plantea una protección estricta del derecho de propiedad privada sin mayores contrapartidas en términos de deberes de los propietarios, pero al mismo tiempo se ha reconocido la protección de derechos colectivos vinculados a temas ambientales. Ello ha permitido que la Sala Constitucional conozca de las disputas vinculadas al Plan GAM y haya detenido su aplicación en 2014 con el argumento que se ponía en peligro la sostenibilidad ambiental del área metropolitana. Algo parecido ha sucedido en Guatemala donde el POT se fundamenta en la competencia constitucional de los municipios para planificar su territorio, lo que le ha permitido superar varios desafíos constitucionales. Lo mismo había sucedido hace más de 15 años con OPAMSS, su ley y reglamento que fueron desafiados ante la Sala de lo Constitucional salvadoreña que finalmente legitimó la existencia de este organismo metropolitano y de la normativa que pudiera emitir, aun cuando advirtió acerca de la necesidad de algunos parámetros para limitar el derecho constitucional de propiedad (Inconstitucionalidad reglamento LDOT-AMSS, 2001).

Algunas leyes secundarias en cada país tienen una relevancia especial para orientar los procesos de planificación del territorio. Es el caso de la LPU en Costa Rica que atribuye la rectoría de la planificación urbana al INVU lo que está a la base de las disputas por competencias con el MIVAH. También se critica que esta ley no contempló aspectos de planificación regional sino que se concentró en las competencias de nivel nacional y municipal. A pesar de ello, y de tener más de 50 años de vigencia, hay evidencia que la LPU no ha sido completamente aprovechada o implementada en términos de la creación de planes reguladores a nivel cantonal. De la misma forma, es fundamental la importancia de la LODT hondureña y de la Ley Visión País para explicar y enmarcar las actuaciones del municipio de Puerto Cortés y en general del proceso de planificación del territorio que se ha dado en Honduras. En el caso del AMSS es la LDOT-AMSS la que establece los grandes principios e instrumentos para realizar planificación del territorio, los cuales se hacen operativos por medio de su reglamento. La práctica en el PDT-AMSS se concentró en la reforma de dicho reglamento cuya aprobación está en manos del COAMSS, tomando como puntos de partida principios de la LODT nacional que no están en la propia LDOT-AMSS. La implementación efectiva de esta ley nacional ha sido también un elemento clave en la experiencia del PQD, no tanto por el desarrollo de los instrumentos de gestión del suelo que sí han sido aprovechados en el área metropolitana, sino por la puesta en marcha de la entidad rectora a nivel nacional. En Guatemala, se destaca más bien la limitación existente por la ausencia de una ley nacional que enmarque la actuación de los municipios en materia de planificación territorial, aunque ello no haya impedido al municipio capital aprobar y llevar adelante su POT y superar los desafíos constitucionales planteados hasta la fecha.

Por último, conviene destacar la importancia de normas de menor jerarquía como reglamentos y

ordenanzas que por tener un carácter más restringido espacialmente y por su naturaleza operativa y de aplicación condicionan las prácticas cotidianas de la planificación territorial. La disputa por la actualización de los reglamentos de urbanización vinculados a la LPU o la apuesta institucional por lograr la reforma del reglamento de la LDOT-AMSS, son evidencia de la importancia de estos instrumentos donde se definen los parámetros precisos de aplicación de la normativa de planificación. En Puerto Cortés estos reglamentos están más vinculados a las ordenanzas de zonificación de uso del suelo y arbitrios municipales que definen además de los parámetros urbanísticos, los costos de los servicios de control territorial por parte de la municipalidad y algunos tributos específicos sobre la propiedad inmobiliaria. En Guatemala, los reglamentos del POT se han traducido en ordenanzas que dan vigencia legal a los parámetros urbanísticos del plan en una lógica de transparentar los procesos de emisión de permisos entre los “usuarios” del Plan.

La existencia de estas normas en la región confirma la coexistencia siempre conflictiva, según Fernandes & Maldonado (2010), del paradigma tradicional civilista centrado en los derechos individuales y el derecho administrativo orientado por la función social y las competencias del Estado para intervenir en determinados temas. Hay poca evidencia, aparte del trabajo vinculado a las formas de propiedad tradicional en Puerto Cortés, respecto a un reconocimiento de las prácticas reales, colectivas, de las comunidades y habitantes que animan el paradigma del derecho urbanístico y el pluralismo jurídico. De ahí que el debate sobre los marcos regulatorios en la región siga dominado por las disputas sobre la “legalidad” y no tanto sobre la “legitimidad” de las actuaciones de los agentes en el territorio y que por lo tanto la primacía de los derechos individuales, incluyendo el derecho de propiedad privada, siga siendo insuperable.

No obstante, la mera existencia de estas reglas no predefine mecánicamente el comportamiento de los agentes. Para los efectos de este trabajo desde la perspectiva del constructivismo estructural de Bourdieu y de las miradas jurídicas hermenéuticas como las aportadas por Azuela & Maldonado (2010) es más interesante entender como los agentes interpretan estas normativas y las aprovechan para llevar adelante sus prácticas en el campo, creando nuevas subjetividades (Oliveira, 2015). Es el caso por ejemplo, cuando los planificadores de OPAMSS prefieren respaldarse en una normativa nacional para plantear los nuevos instrumentos de gestión del suelo que no están en su propia ley. También es revelador de esa capacidad de agencia, el hecho que los planificadores opuestos al Plan GAM en Costa Rica hayan podido bloquear su aplicación respaldándose en disposiciones constitucionales de materia ambiental. El bloqueo tácito a ciertas disposiciones del PQD de parte de algunos titulares y funcionarios también confirma la importancia de esta interpretación negativa. Como señala Coslovsky (2015, p.1), la ley no es un algoritmo si no que está abierta a la interpretación y modificación permanentes por parte de ciertos operadores del campo. Finalmente, conviene recordar que de acuerdo a Bourdieu (1995) y autores del derecho urbanístico, la configuración legal del campo es reveladora de las asimetrías de poder dentro de la sociedad (Azuela, 2013) ya que el marco normativo es esencialmente un producto social. En tal sentido, los dispositivos legales de regulación de la propiedad privada,

relativamente poco desarrollados (o ausentes) en Centroamérica, son una evidencia más de la posición dominante de los propietarios en el campo.

¿Existen reglas “informales” o no instituidas que operen en el campo de la planificación territorial en Centroamérica? Los casos estudiados aportan evidencia en al menos tres sentidos. Primero, sobresale la deferencia generalizada por los sectores empresariales, especialmente a los más influyentes o “poderosos”, “las élites” de la definición de Robles (2017, p.101), que se pone de manifiesto en la apertura que los tomadores de decisión política tienen a recibirlos y atenderlos para tratar temas vinculados a la planificación territorial como el otorgamiento de permisos como se ha evidenciado en el más alto nivel del ejecutivo de Costa Rica y de El Salvador. De igual forma esta disposición se expresa en el trato preferencial que les dispensan diputados y congresistas para abordar asuntos específicos como los reglamentos urbanísticos de la GAM o la concesión de tierras nacionales por el Congreso hondureño. Esta apertura también está documentada en las municipalidades del AMSS, en Puerto Cortés y en Guatemala, en las cuales tanto los políticos como los planificadores reconocen que se reúnen, negocian y comparten con los empresarios, especialmente los inmobiliarios. Como se discute más adelante el cumplimiento de esta regla no escrita es parte esencial del relacionamiento de los empresarios con los otros agentes del campo. Ello confirma una de las estrategias de influencia de las élites centroamericanas para influir en el diseño de políticas públicas como lo han expresado Waxenecker (2017) y Segovia (2018). Parafraseando a Flyvbjerg, la planificación y la política en los casos estudiados respetan el poder del dinero, aunque ello no signifique que no existan diferencias y conflictos.

En segundo lugar, las experiencias centroamericanas de planificación hablan acerca de la operación de una regla no escrita de respeto jerárquico que usualmente pone a los planificadores por debajo de los políticos dentro de la organización del Estado. Más adelante, se discute que se trata de una especie de subordinación de los técnicos hacia los tomadores de decisión. En el PQD salvadoreño se ha puesto en evidencia que a pesar de la intención explícita de valorar los equipos de planificación dentro del ejecutivo, algunos titulares los han ignorado. En los casos de Guatemala y Puerto Cortés la relación ha sido de colaboración pero siempre reconociendo que es gracias a la buena disposición e interés del alcalde. Como Flyvbjerg (2002) explica, la planificación se inclina ante el poder político.

Finalmente, como se discute adelante, una regla escrita y “no escrita” que permea a lo largo de las experiencias estudiadas tiene que ver con la reverencia hacia la propiedad privada del suelo. Es cierto que este derecho está formalmente reconocido en todas las constituciones; pero para los propósitos de este trabajo es más relevante todavía que en todos los casos los planificadores, y otros agentes, consideren que la misma es “sagrada” o “sacrosanta” y que es imposible ponerle límites o anteponerle el interés público, como se sabe que sí se ha hecho en otros países como Brasil y Colombia. De ahí que siguiendo la lógica de Bourdieu (2003) se pueda hablar de una “naturalización” del valor absoluto de la propiedad privada del suelo.

7.1.5 Derechos de propiedad e instrumentos de gestión del suelo

Este trabajo está interesado por profundizar en la manera en la que en los distintos casos se ha abordado la regulación de los derechos de propiedad privada del suelo. Partiendo de una perspectiva marxista se reconoce que una de las funciones clave del Estado es la protección de la propiedad privada del suelo (Marx & Engels, 1974), lo cual se materializa a través de la protección de los derechos de propiedad. Las cinco experiencias analizadas han permitido comprobar la importancia de esta institución en el campo de la planificación territorial, identificar diferentes prácticas y confirmar la importancia que el tema tiene para llevar adelante una planificación efectiva del territorio.

En primer lugar, sobresale la referencia constante al carácter “sagrado” o “sacrosanto” que se le atribuye a la propiedad privada. En todos los países analizados: planificadores, tomadores de decisión y académicos reconocen que socialmente es difícil cuestionar el carácter absoluto de este derecho, amparado en diversos principios constitucionales y protegido en sentencias constitucionales al menos en Costa Rica y El Salvador. Así se ponen en evidencia las “subjetividades” (Oliveira, 2015, p.7) construidas alrededor de la propiedad privada del suelo, más allá de las disposiciones legales objetivas. Ello deriva en múltiples limitaciones para la práctica de la planificación del territorio. Esto ha sido mencionado con particular fuerza en los casos de la GAM, AMSS, Guatemala y PQD y con menor intensidad en Puerto Cortés. Todo ello sería signo de lo que Marx calificaba como el carácter de “fetiche” de la propiedad privada individual. Un fetiche que Harvey recuerda está cargado de “significados sociales y actuaciones humanas intencionadas” (2008, p.73). De hecho, el PDM-OT es el único plan que alude directamente a otras formas de propiedad del suelo incluyendo la estatal, la ejidal y la de las comunidades garífunas. De ahí viene un temor compartido en la GAM, AMSS, Guatemala y PQD por hacer operativos algunos instrumentos constitucionales como la expropiación o la superioridad del valor de cambio sobre el valor de uso del suelo. Los planificadores directores de procesos en el AMSS y Guatemala reconocen haber sido “pragmáticos” al evitar conflictos por afectaciones sobre los derechos de propiedad. En tal sentido ha prevalecido “la reproducción” de la propiedad privada como institución social. En la lógica de Giddens, retomada por Azuela (2013), ello indicaría como la práctica individual de los planificadores reproduce, sin mayor alteración, la institución “propiedad privada” y el mantenimiento de ciertas relaciones de poder dentro de la sociedad.

A pesar de esta limitación más estructural por cuestionar o intervenir sobre los derechos de propiedad privada se detectan esfuerzos por modular la amplitud de este derecho más en una lógica de equilibrar el interés privado y el bienestar público de una forma gradual. En tal sentido, las experiencias de Centroamérica recuerdan lo que Jacobs & Paulsen (2009) han comentado para el caso de Estados Unidos en el sentido que la historia de la planificación urbana es realmente la historia de la regulación gradual de los derechos de propiedad privada del suelo. Historia que en Centroamérica parece que apenas ha comenzado a escribirse. Jaramillo (2009) desde una perspectiva marxista recuerda que la planificación y regulación de los usos del suelo son un

instrumento privilegiado del Estado para afectar la formación de rentas. En los casos de estudio se ha podido comprobar que existe un interés explícito por avanzar en la aplicación estricta de la normativa de control territorial vigente en el AMSS, Puerto Cortés y Guatemala; donde OPAMSS y las municipalidades respectivamente están comprometidas con la aplicación de sus reglamentos urbanísticos. En ese sentido, las experiencias más urbanas de la región demuestran al menos una intención inicial de la administración pública por avanzar en el control de la ciudad de acuerdo con lo expresado por Iracheta (1984). Los casos de Puerto Cortés y Guatemala evidencian como las municipalidades se han empoderado de sus funciones de control de forma autónoma respecto al gobierno nacional.

También se ha avanzado en la formulación de instrumentos dirigidos a regular la propiedad privada y facilitar compensaciones o retribuciones hacia lo público a partir del beneficio privado los cuales no han estado exentos de polémicas más o menos intensas con el sector privado inmobiliario. Es el caso del Anillo de Contención en la GAM y del nuevo repertorio de parámetros urbanísticos relativos a edificabilidad, alturas y ocupación del suelo que han implementado desde una lógica de densificación urbana el PDT-AMSS, el POT de Guatemala y algunos planes reguladores municipales en la GAM. En el AMSS, a partir del PDT, se procedió a la formulación de un sistema de compensaciones que puso en vigencia el principio que los beneficios otorgados por el Estado a los privados al conceder los permisos para hacer un aprovechamiento más intensivo de sus propiedades deben ser compensados a la comunidad ya sea en obras de beneficio público o en recursos financieros siguiendo principios de derecho urbanístico como la equidistribución de cargas y beneficios. En el caso de la GAM y de la ciudad de Guatemala se ha fortalecido la recaudación del impuesto territorial o a los bienes inmuebles de parte de las mismas localidades. Lo que ha permitido consolidar una fuente de ingresos locales al menos en los municipios más ricos del país. En la ciudad de Guatemala además se han implementado con éxito instrumentos como contribuciones especiales para financiar obras de infraestructura vial. En todo caso prevalece un enfoque de avance gradual de acuerdo a lo que el contexto socio político del lugar permite.

En tal sentido, como lo identifican Hoekveld & Needham (2013) para los sistemas de planificación de los países occidentales, las experiencias centroamericanas confirman el interés específico de la planificación territorial por regular la manera en la que se aprovecha el suelo. De igual forma la evidencia empírica de los casos confirma que en Centroamérica los planificadores han tomado una posición intermedia entre los derechos y deberes de los propietarios, como lo han hecho sus colegas en otros países estudiados en la literatura (Norton & Bieri, 2014). Por último, prácticamente en todos los casos se reconoce que existe un rezago en el diseño y aplicación de estos instrumentos de gestión del suelo en relación a otras experiencias exitosas de planificación urbana y ordenamiento territorial en América Latina. Son frecuentes las comparaciones con ciudades brasileñas y colombianas que se entienden como los modelos a seguir para avanzar en una regulación más efectiva y equitativa de los derechos de propiedad privada. También se reconoce en todos los casos que hay un atraso en relación al abordaje de nuevas temáticas que

aparecen en la agenda internacional de planificación del desarrollo y de las ciudades, como por ejemplo: los objetivos de desarrollo sostenible, del derecho a la ciudad, la adaptación al cambio climático, la equidad de género y la accesibilidad universal. Finalmente, hay que recordar que algunas experiencias, como la de Puerto Cortés, y otros ejercicios como en Nicaragua, la GAM y el PQD han estado vinculadas a proyectos más amplios de gestión de tierras, modernización catastral y titulación de inmuebles (GIT, PATH, PRODEP II) donde el paradigma dominante ha sido la propiedad privada individual. También es notable que la recomendación de la Agenda Centroamericana de OT (2010) de elaborar políticas de suelo no haya avanzado en ningún país. De ahí que en ninguno de los casos haya señales de cuestionamiento respecto al *status quo* del derecho de propiedad privada o a la construcción de paradigmas alternativos, por lo que al menos en este sentido la posición de los grupos dominantes dentro del campo parece estar asegurada.

En síntesis ¿Cómo ha condicionado la organización del campo las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica? De varias formas: primero, asumiendo el carácter de un espacio social autónomo (Bourdieu, 1995), en el que operan diversos agentes, más complejos que lo originalmente previsto en marco teórico; segundo, a través de la operación de una serie de reglas formales e informales que enmarcan la actuación de estos agentes prevalentemente dentro de organizaciones estatales de nivel nacional o municipal que operan de forma fragmentaria, a veces contradictoria y conflictiva, donde traslucen diferentes formas de comportamiento individual, dominadas en todo caso por la “naturalización” y reverencia al derecho de propiedad privada del suelo. Un resumen gráfico de esta discusión se presenta en la figura 7.1

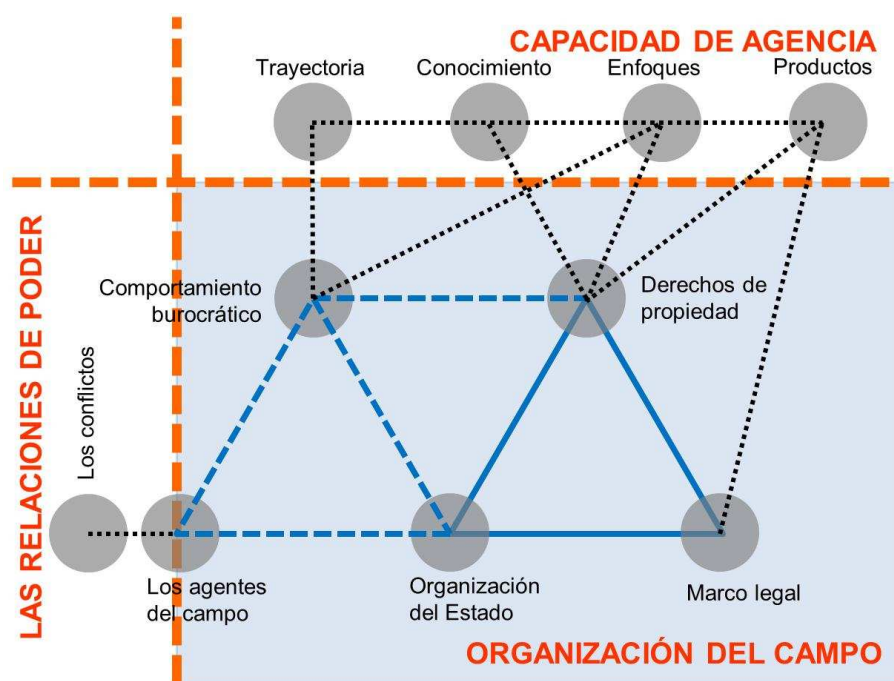


Figura 7.1: La organización del campo y las prácticas de los planificadores
Fuente: elaboración propia

7.2 LAS RELACIONES DE PODER Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES

En esta sección interesa discutir la segunda pregunta de investigación, es decir ¿cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes del campo en los cinco casos de estudios analizados en Centroamérica? En tal sentido, se partió con Flyvbjerg (2002) que el poder es una de las ausencias críticas en la investigación sobre la planificación territorial, por lo que este trabajo busca arrojar nueva evidencia sobre su importancia a partir de la experiencia de los casos centroamericanos. Tal como apunta el danés, lo que interesa es entender como diferentes racionalidades, más allá de la racionalidad técnica y científica de los planificadores, entran a jugar dentro del campo y configuran la realidad para favorecer a determinados “grupos de interés”. Ello permite entender “cómo funcionan las cosas realmente” y no solamente un “deber ser” abstracto.

Se entiende que las diferentes interacciones, institucionalizadas o no, entre los agentes le brindan al campo su distintivo carácter relacional (Rizo García, 2011). Para ello, la discusión se centra alrededor de cinco grandes temas. Los cuatro primeros se interesan en las relaciones (de poder) que establecen los planificadores con los otros agentes clave del campo, tres de los cuales están previstos en la literatura: los tomadores de decisión política; los grupos empresariales; los habitantes y otros grupos organizados; el cuarto ha emergido de los relatos de los informantes: los mismos planificadores en diversos equipos técnicos. Son las “relaciones objetivas” del microcosmos específico de la planificación territorial. Finalmente, se profundiza también en la importancia de los conflictos territoriales y de planificación como manifestaciones de estas mismas relaciones de poder en el territorio que según Knox (2011, p.32) caracterizan “las arenas de conflicto y competencia” donde se desplazan los profesionales. Para animar la discusión se contrastan los hallazgos empíricos con los planteamientos de diversos autores contemporáneos interesados en temas como el poder, el conflicto, la negociación y la comunicación en la planificación además de plantear referencias al constructivismo estructural.

7.2.1 Las relaciones con los empresarios

En los cinco casos de planificación territorial estudiados en Centroamérica se reconoce la importancia fundamental de los sectores empresariales para la práctica de la planificación. Dicha importancia está asociada a tres elementos. Primero, se reconoce que los empresarios son interlocutores indispensables para planificar el territorio ya que estos a través de sus acciones e inversiones lo configuran. Segundo, para muchos profesionales la promoción del desarrollo económico en el territorio pasa necesariamente por la atracción de inversiones privadas. Finalmente, se reconoce la capacidad de influencia e incidencia que los empresarios tienen sobre la administración pública a nivel nacional y municipal.

Esta última es probablemente la mejor evidencia de las relaciones de poder que se establecen en la tríada formada por empresarios, planificadores y tomadores de decisión en el territorio. Según Flyvbjerg et al. (2013), el poder de los grupos de interés económico se ejerce a través de su

capacidad de influencia sobre los tomadores de decisión política enmascarada con un ropaje técnico que minimiza los impactos y sobrevalora los beneficios de las propuestas privadas. En esa línea, en los niveles nacionales hay continuas referencias a la capacidad que tienen grupos empresariales específicos de incidir en la toma de decisiones de los concejos municipales. En Costa Rica se menciona que ese es uno de los obstáculos principales para la efectiva implementación de planes reguladores y de instrumentos específicos de gestión del suelo. Esa práctica también se ha experimentado en las municipalidades del AMSS y en la ciudad de Guatemala. No obstante, es importante mencionar que en Guatemala y el AMSS además se han creado procesos abiertos y potencialmente más transparentes para negociar propuestas de planificación con los empresarios. Ha sido la manera de abordar lo que Campbell (1996) denomina el conflicto de la propiedad privada de cara al logro de objetivos de justicia social y equidad. En Puerto Cortés también hay evidencia de la participación empresarial en los procesos de planificación y en la constitución de espacios multiactores de consulta respecto a ciertas decisiones en el territorio. Nada de esto elimina la aparición de conflictos. Es más, la apertura de estos espacios fundamentados en la negociación no es otra cosa más que la confirmación de la “mercantilización” de la planificación en tanto las decisiones sobre el territorio se terminan monetarizando o mercantilizando con el pago de compensaciones, contribuciones y otros tributos que están más fácilmente al alcance de los grandes desarrolladores (Campbell & Henneberry, 2005; Márquez & Pradilla, 2017)

Por otra parte, en los casos también aparecen referencias a la presión o incidencia que ejercen los empresarios sobre instancias del gobierno nacional para temas vinculados a la planificación del territorio. Ha sido el caso de Costa Rica donde se reconoce que en ciertos temas sensibles, como la regulación de los condominios cerrados, los empresarios han llegado a tocar directamente la puerta de la Presidencia. Igual hay referencias de este mismo tipo de actuación en el caso del PQD en El Salvador. Todo ello a pesar de las aparentes diferencias político-ideológicas con los gobiernos de turno. En ambos países hay referencias a una doble estrategia empresarial que por un lado plantea públicamente conflictos alrededor de temas sensibles para ejercer presión sobre los funcionarios y por otro, mantiene un canal abierto de comunicación y negociación al más alto nivel. Segovia (2005, 2018) explica que éste es un comportamiento típico de las élites centroamericanas. La situación es similar en Honduras donde el poder de influencia de los grupos empresariales se ha evidenciado en decisiones del gobierno nacional por encima de las consideraciones de la planificación local, por ejemplo, en materia de la concesión de tierras nacionales para la explotación agrícola o forestal. Lo que también está documentado en la literatura sobre las élites centroamericanas como la posibilidad de lograr legislación a la medida (Waxenecker, 2017, p.48). Por último, en los casos de la GAM, Puerto Cortés y Guatemala, emergen referencias a arreglos corruptos entre empresarios y tomadores de decisión política de nivel nacional y local, vinculados a la emisión de permisos de urbanización y construcción.

Del otro lado de la moneda, la preocupación central de los empresarios en materia de planificación del territorio se encuentra en los dilatados procesos de aprobación de proyectos, la

arbitrariedad de las decisiones urbanísticas y en la descoordinación y contradicción entre las diferentes instancias estatales con competencia sobre el territorio. En el AMSS ello se refleja en las contradicciones entre el plan metropolitano y los planes municipales, cuando existen, o entre el Esquema Director y la Zonificación Ambiental. También se resiente que algunas propiedades no tengan el mismo tratamiento urbanístico que inmuebles vecinos sin aparente razón. En Guatemala esto se expresa en el criterio específico que utiliza Control Territorial para resolver grandes proyectos sin considerar las orientaciones estratégicas del POT. En todo caso, se trata de preocupaciones referidas al aumento de los costos de transacción de los proyectos urbanísticos provocado por los trámites y la emisión de permisión y en cierto sentido a disputas por el uso y control del territorio y en última instancia a la manera en la que el capital “aterriza” en el territorio. Hay que destacar que una de las motivaciones centrales de iniciativas como el POT de Guatemala, el PDM-OT y el PDT-AMSS fue la reducción de los tiempos de respuesta y la transparencia de las reglas del juego urbanístico para brindar certeza a los privados. De ahí que el POT considera a los desarrolladores inmobiliarios y propietarios como sus principales “usuarios”.

Lo anterior se ajusta al modelo de los planificadores como “actores del mercado de suelo” que la literatura y autores como Campbell & Henneberry (2005, p.39) han señalado como dominante en el mundo después de los ajustes estructurales de los años ochenta y noventa. La cultura de mercado ha penetrado la cultura de la planificación, comenzando por las mismas organizaciones responsables de llevarla a cabo. Adams & Tiesdell (2010, p.193) lo entienden como ser “parte de un sistema de relaciones sociales por medio del cual, los edificios y el ambiente edificado, son producidos y utilizados en una sociedad determinada”. Márquez & Pradilla (2017) hablan de la subsunción de las políticas urbanas a las fuerzas del mercado nacional y transnacional. La planificación queda entonces como parte de ese “ambiente institucional” del mercado que contribuye (o no) a su operación más eficiente y que tiende a subordinar la posición de los planificadores respecto a los agentes empresariales del campo. Bourdieu (2003) agregaría que siendo los mercados construcciones sociales impregnadas de ciertas relaciones de poder e intereses propios, no debería sorprender que dichas relaciones de poder se compartan con otros campos donde el quehacer empresarial es dominante, como en la producción social del espacio. En contraste, ninguna de las cinco experiencias centroamericanas analizadas ofrece evidencia de lo que Harvey (2010, p.328) planteaba como el paradigma alternativo o “urbanismo humanizador” que ofrece resistencia a la lógica de los flujos de capital. De ahí que los planificadores se encuentren en una posición de desventaja en esta relación.

7.2.2 Relaciones con los habitantes

En todos los casos analizados se ha hecho referencia a la importancia que tiene el vínculo entre planificación y población organizada. En las experiencias particulares de Puerto Cortés y el PQD ha habido una intención explícita de desarrollar procesos participativos para lo cual los planificadores implementaron mecanismos, como: talleres y consultas y una vez aprobado los planes, han establecido mecanismos permanentes de relacionamiento con dicha población por medio de asambleas, reuniones periódicas y espacios de consulta. Ello se ajustaría a la

implementación del paradigma comunicativo anunciado por Forester (2012) el cual busca favorecer la puesta en común de conocimientos provenientes de todos los actores, particularmente los más desfavorecidos y deja bajo responsabilidad de los profesionales la gestión exitosa de estos espacios. Lo que también apunta hacia la realización, al menos parcial, del ideal de “racionalidad comunicativa” planteada por Habermas (Rodríguez et al. 2013, p.14). En estas experiencias los planificadores contribuyeron a “crear condiciones para el diálogo y la colaboración” entre los agentes. En el AMSS, aunque el objetivo de llevar adelante un proceso participativo estaba declarado como tal, se han reconocido las insuficiencias en su puesta en marcha. En Guatemala, la participación social debía ocurrir en el marco de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) que después de 10 años de vigencia aún son escasos a pesar de contar con un marco normativo específico. Finalmente, en el proceso de planificación de la GAM la participación social no tuvo mayor desarrollo institucional.

En Puerto Cortés la relación entre planificadores y población ha trascendido de la fase de formulación del plan manteniéndose a través de un proceso institucionalizado de consulta y toma de decisiones alrededor de la priorización de proyectos comunitarios. Es notable que dicha relación ha sido mediada con aparente profesionalidad a través del departamento de promoción social de la municipalidad que es el encargado de la relación con los patronatos. Además, en este caso hay evidencia que funcionarios municipales incluyendo planificadores y habitantes han logrado unirse y movilizarse para oponerse a las concesiones del gobierno nacional que ponen en peligro áreas sensibles del territorio, lo que habla de un nivel de colaboración especial entre habitantes y profesionales. La misma municipalidad también reconoce ser objeto de presión social para controlar ciertas actividades logísticas vinculadas a la actividad portuaria que generan efectos nocivos entre los habitantes. Esto sería indicio de un nuevo equilibrio de fuerzas en el campo de la planificación en tanto equipos técnicos y habitantes a través de una coalición de fuerzas han sido capaces de oponerse a lo que Teitz (2000, p.285) llama la “máquina de desarrollo urbano”. El PQD salvadoreño también previó estructuras permanentes de participación y consulta ciudadana durante su fase de implementación por medio de asambleas territoriales y un consejo consultivo. No obstante, hay evidencia que los ministerios en el Ejecutivo salvadoreño utilizaron estrategias diversas no necesariamente alineadas con la propuesta participativa del plan y asumieron de formas diferentes los insumos que dichos espacios les proporcionaban.

Los casos centroamericanos hablan de un primer nivel de reconocimiento generalizado de la importancia del involucramiento de los pobladores en los procesos de planificación. También se distinguen avances en los niveles de consulta como en el PQD y el PDT-AMSS y finalmente un caso más avanzado de participación en la toma de decisiones, en la implementación y colaboración entre habitantes y agentes estatales en Puerto Cortés. Quiere decir que como lo plantea Forester (2012, p.18) desde la lógica comunicativa, los planificadores han comenzado a constituirse en “voceros y mediadores” de los intereses de la población, aunque bajo la sombra de los tomadores de decisión política. No obstante, las experiencias analizadas muestran que todavía

está lejos de realizarse el ideal de Davidoff (Rodríguez, 2011, p.242) de lograr la constitución de un planificador “comprometido” con los grupos más vulnerables de la sociedad. Como ya lo preveía Flyvbjerg (2013) los planificadores en algunos casos centroamericanos han logrado convertirse en intermediarios entre los tomadores de decisión política, los empresarios y los habitantes, aun cuando hay evidencia que entre los dos primeros existe un flujo de influencias no necesariamente abierta a la interacción con otros agentes del campo. Cómo se discute más adelante todo esto no excluye la posibilidad de conflictos y controversias entre habitantes y planificadores.

A un nivel emergente también es relevante comentar las relaciones que se establecen entre los planificadores y otros agentes sociales que se involucran en los procesos de planificación y cuya participación no está registrada en la literatura examinada en el marco de este trabajo. Es notable el caso de los llamados “colectivos” en Costa Rica, organizados y movilizados alrededor de temas específicos de agenda urbana como el espacio público, la movilidad o el agua, que han sido capaces de presionar no tanto a los planificadores como a los tomadores de decisión a nivel local incidiendo en el proceso de planificación. Para Lefebvre (1976, p.141) el accionar de estos grupos constituiría una potencial expresión de una “praxis política” que favorecería la constitución de una visión social alternativa a la del capital. Una situación similar se produce en Puerto Cortés por medio de los patronatos aunque de una manera aparentemente más estructurada y menos espontánea. En la lógica de resistencia Flyvbjerg et al. (2013, p.8) recomiendan la vinculación de los profesionales con estas audiencias “alternativas” capaces de movilizarse contra la imposición exclusiva de la lógica del capital en el territorio.

Finalmente, es interesante destacar el papel que se atribuye en todos los casos a las universidades como centros de pensamiento y formación de especialistas. En Costa Rica destaca la UCR y el TEC por su participación directa en la formulación de instrumentos de planificación y como viveros de funcionarios públicos vinculados a los temas de ciudad y territorio. Algo parecido sucede en el AMSS con universidades como la UCA que fue socio directo del proceso del PDT-AMSS. En los otros casos la relación de las universidades se mantiene al nivel de formación de profesionales e intentos puntuales de incidencia sobre algunos temas territoriales clave.

7.2.3 Las relaciones con los tomadores de decisión

Los casos estudiados han puesto en relevancia la importancia de la participación de ciertos tomadores de decisión política en los procesos de planificación territorial analizados. En primera instancia, destaca el rol jugado por los alcaldes como principales promotores y líderes de procesos efectivos de planificación. Este es el caso de los alcaldes de Puerto Cortés y de la ciudad de Guatemala. Este involucramiento en los procesos de planificación ha contribuido a su proyección como figuras políticas de primer nivel a escala del país, incluso desde una ciudad intermedia como Puerto Cortés. También es llamativo que incluso en los planes metropolitanos de San Salvador y de San José se ha encontrado evidencia del papel relevante que juegan los alcaldes tanto de las ciudades capitales como de ciudades secundarias como Santa Tecla y

Antiguo Cuscatlán o Curridabat. También es el caso del Plan Quinquenal salvadoreño donde los informantes han reconocido que algunos alcaldes municipales tienen un papel clave a la hora de facilitar u obstaculizar la implementación de ciertas políticas nacionales.

En el nivel nacional, otras figuras políticas como jefes o titulares de ministerios en el gobierno nacional también han llegado a jugar un papel clave en los procesos de planificación, sobre todo en aquellos que han estado a cargo de instancias nacionales como el PQD y el Plan GAM. En estos casos incluso ha llegado a tener relevancia la figura de la Presidencia de la República que en última instancia puede verse involucrada en las discusiones de planificación ya sea por la influencia de sectores empresariales bien relacionados o por la necesidad de los ministros de recibir instrucciones directas de la máxima autoridad del ejecutivo. El reciente involucramiento de la Primera Dama de Costa Rica en proyectos urbanísticos en la GAM es sólo una confirmación de esta tendencia a subir algunos temas hasta el más alto nivel de la administración. No obstante, a diferencia de los alcaldes, la importancia relativa de los titulares y jefes se va diluyendo a medida baja el nivel de planificación, por lo que la participación de estas figuras nacionales tiene un peso disminuido en el AMSS, menor en Puerto Cortés y pasan casi desapercibidos en Guatemala. En todo caso, como Flyvbjerg (2002) lo anota, esto obliga a los planificadores a mantener una relación directa con el aparato burocrático y sus principales liderazgos ya sean nacionales o locales.

Para los propósitos de este trabajo resulta de primera importancia entender como estos políticos y tomadores de decisión promueven o apoyan los procesos de planificación y se involucran en el trabajo de los planificadores. Es notable que son algunos alcaldes los que aparentemente han entendido y brindado un mayor respaldo a sus equipos de planificación del territorio. En Puerto Cortés ha sido posible constatar una vinculación directa entre el alcalde y las diferentes unidades municipales vinculadas a la aplicación del PDM-OT. Algo parecido se ha encontrado en Guatemala, aunque probablemente por el tamaño de la ciudad y de su aparato administrativo, la relación sea de menor cercanía que la que existe en la ciudad portuaria. No obstante, en ambos casos se reconoce que las unidades de planificación cuentan con el debido apoyo institucional y que la administración se ha comprometido plenamente con la implementación de sus instrumentos de planificación.

Friedmann (1993, p.482) anotaba desde la crítica al paradigma moderno de la planificación, la importancia de crear esa intersubjetividad a través de las interacciones “cara a cara”, entre planificadores y tomadores de decisión política dispuestos a invertir parte de su capital político en apoyar estos procesos de planificación. Así se estaría cumpliendo, al menos a un nivel inicial, lo que Flyvbjerg (2012) plantea como la capacidad de los planificadores por retroalimentar el proceso político. Desde su postura crítica de la planificación tradicional, Harvey (2008) y Lefebvre (1978) habían reclamado la integración de la planificación a un proyecto político de transformación urbana. La experiencia centroamericana no deja de ser una reinterpretación de esta visión en tanto en los planes mejor logrados dicha integración parece haberse logrado, no

tanto por la incorporación de nuevos sujetos sociales a los procesos, sino porque los políticos, especialmente los alcaldes, han incorporado la planificación a sus propios proyectos políticos. En el AMSS la situación es más compleja por tratarse de un colectivo de alcaldes y alcaldesas asociadas por ley, bajo la coordinación del alcalde de San Salvador, aunque con un importante margen de autonomía para cada uno. No obstante, la aprobación sin grandes dificultades del PDT-AMSS/ED es entendida como una clara muestra de respaldo a la labor técnica y al trabajo conjunto entre el COAMSS y OPAMSS y en ese sentido devela confianza en el equipo técnico a cargo del plan. Todo ello, sin desconocer que periódicamente se produzcan episodios de tensión con alcaldes específicos, particularmente de los municipios más ricos.

¿En qué consiste este respaldo político a la planificación? Se manifiesta de varias maneras como: la existencia de espacios de diálogo permanentes entre concejos municipales y equipos técnicos; la garantía de estabilidad laboral de dichos equipos; la apertura de oportunidades de formación especializada; la puesta a disposición de recursos humanos y materiales, tiempo y sobre todo, la confianza en la opinión experta de los técnicos, el "dejarse asesorar". Tanto en Puerto Cortés, como en Guatemala y en menor medida en el AMSS, todo lo anterior tiene que ver con la incorporación efectiva de la planificación territorial en la agenda política de los tomadores de decisión. Como Campbell & Henneberry (2005) anotan esto significa que los planificadores se convierten en verdaderos representantes de los tomadores de decisión en diversas negociaciones en torno al territorio. No obstante, en todas estas experiencias los planificadores mantienen su posición subordinada respecto a las figuras de poder político que en todo caso han sabido integrar dentro de su discurso las orientaciones de los respectivos equipos técnicos. En la lógica de Bourdieu (1995), esto significaría que el campo de la planificación territorial en Centroamérica no ha logrado desprenderse de la lógica del poder político que opera bajo sus propias reglas de dominación y prestigio. En ese sentido los planificadores caen en un comportamiento "hegemónico" que favorece en la lógica del poder político dominante.

Esto contrasta con las experiencias de nivel nacional donde los casos demuestran que ha sido más difícil que la planificación se convierta en un instrumento útil para los políticos. Por ello, se han encontrado evidencias de abandono o "menosprecio" de las unidades de planificación en el plan de la GAM y el PQD salvadoreño y la falta de continuidad de las estrategias regionales centroamericanas. Incluso esta marginación se ha producido con las mismas instituciones encargadas de los procesos de planificación que son ignoradas por otros ministerios al carecer de un respaldo claro desde la Presidencia. Algunos informantes explican esta situación por la ausencia de un real enfoque territorial y por una visión excesivamente macro económica o sectorial de los procesos de desarrollo por parte de los tomadores de decisión a nivel nacional. Ello sería parte de la inercia de los procesos de toma de decisión en los gobiernos nacionales que no han podido ser superada a pesar de los cambios en el discurso oficial vinculados a planificación y territorio. Además, esto estaría a la base de numerosos conflictos vacíos y traslapes que se plantean entre distintas instancias del gobierno a la hora de abordar temas territoriales incluyendo la implementación de proyectos o la emisión de permisos. Esto se vincula

al reto de intersectorialidad identificado por Mattar & Cuervo (2017, p. 39) en términos de las dificultades de articulación y lenguaje que surgen dentro de los gobiernos nacionales.

Esto permite explicar porque ciertos municipios no se interesan en la planificación territorial ni están motivados por formular o aplicar sus planes territoriales. Aparentemente, los concejos municipales y los alcaldes no quieren tener un instrumento que se comporta como una “camisa de fuerza” y que limita su posibilidad de tomar decisiones puntuales (o arbitrarias) sobre el territorio y por lo tanto restringe su capacidad de negociación con los empresarios. Se trataría de una especie de sentido de “libertad urbanística” que algunos autores como Abramo (2012, p.50) han utilizado para el caso de los habitantes de los asentamientos irregulares en América Latina que encuentran un valor agregado a mantenerse en una situación de irregularidad urbanística o en este caso, mantenerse hasta donde sea posible, sin una regulación que limite sus propias actuaciones o poder de decisión sobre el territorio.

7.2.4 Las relaciones con otros planificadores

En todos los casos centroamericanos se evidencia la importancia de la relación entre y dentro de los equipos técnicos de planificación en diversas instancias del Estado, lo que en si mismo constituye un hallazgo notable que no estaba concebido en el marco teórico. Hay un relacionamiento continuo entre unidades y colegas a cargo de procesos de planificación ya sea entre instancias del Ejecutivo, como los ministerios de vivienda, urbanismo, planificación y medio ambiente de acuerdo a los respectivos diseños institucionales. Sin embargo, estas relaciones suelen ser conflictivas, tanto a nivel de organizaciones como de individuos, por la misma ambigüedad, vacíos de competencias y luchas por el prestigio político. Como lo dicen Campbell & Henneberry (2005) la acción de los planificadores en el sector público siempre está inscrita en un marco organizacional que les provee de un contexto institucional particular que puede potenciar o limitar su propio quehacer.

Ello aparece con mucha fuerza en el caso de las instancias de medio ambiente que suelen ser criticadas por los equipos de planificación territorial por invadir su esfera de competencia específica. Esto ha sido muy fuerte en San José donde la polémica por la aplicación de los IFA ha sido parte de la controversia alrededor del plan GAM. También en San Salvador, por las tensiones generadas entre el Esquema Director y las regulaciones de la zonificación ambiental que han caldeado la controversia entre OPAMSS y MARN. De igual forma en Guatemala hay referencias a disputas entre las diferentes unidades municipales vinculadas a la ejecución del POT. La situación ha sido menos crítica, pero no por ello ha dejado de estar presente, en Puerto Cortés, sobre todo en lo referido a las concesiones otorgadas desde el gobierno nacional ignorando lo dispuesto en el PDM-OT. Estos conflictos entre planificadores podrían asociarse a la búsqueda de capital simbólico o reconocimiento de parte de los otros agentes del campo.

En contraste con lo anterior, también son notables las experiencias de consolidación de los equipos de planificación territorial. En Puerto Cortés se entiende que los equipos de planificación

atraviesan diversas unidades de la municipalidad: planificación urbana, ordenamiento territorial, medio ambiente, tributación y promoción social. Dichos equipos se han mantenido constantes en la administración desde hace 20 años lo que ha facilitado su compenetración e integración. En esta experiencia además, se ha constituido un espacio de trabajo donde los técnicos intercambian ideas, acuerdan estrategias para la implementación del plan e incluso proponen iniciativas a los tomadores de decisión política. Una situación similar ofrece la OPAMSS en términos de tiempo de operación y consolidación como oficina de planificación metropolitana. La oficina tiene un recorrido de más de 25 años y su experiencia esencialmente en el área de control territorial cristalizó en el período 2013-2017 con la aprobación e inicio de la implementación del Esquema Director. Sin embargo, ha habido una mayor movilidad en el equipo técnico y en la dirección superior de la oficina, incluso se han planteado tensiones entre las subdirecciones de control territorial y planificación. Una situación similar aparece en Guatemala donde la municipalidad ha logrado mantener en los últimos 15 años un equipo técnico fuerte, reconocido dentro y fuera del municipio por su buen nivel académico y su experiencia en materia de planificación. No obstante, también hay evidencias de conflictos o roces entre las unidades de planificación, control territorial, infraestructura y movilidad, así como dificultades críticas para coordinarse con otras municipalidades del AMCG. A diferencia de lo encontrado por Lobos & Frey (2015) para América del Sur, en ninguno de los casos estudiados se ha hecho referencia a la importancia de las comunidades de práctica o intercambios técnicos en el marco del proceso de integración centroamericano ni de las estrategias o agendas regionales comentadas en el capítulo IV.

Los casos de la GAM y el PQD ofrecen un interesante contrapunto en términos de la débil consolidación de los equipos de planificación. En San José se ha explicado que el equipo de planificación original del PRUGAM resultó de la combinación de grupos provenientes de diversas instituciones públicas y consultores externos los cuales no lograron compenetrarse ni superar las suspicacias institucionales preexistentes a pesar de la calidad profesional de los planificadores. Ello resultó en el rechazo del Plan PRUGAM original por parte de las mismas instancias que tenían nominalmente a su cargo la formulación y posteriormente la demanda judicial que impidió la implementación del Plan GAM arguyendo el incumplimiento de las orientaciones e indicadores ambientales. En el caso del PQD también se ha señalado que a pesar de la calidad del equipo de planificación de la SETEPLAN y de su visión integral, sus principios no lograron permear en el resto de instancias del ejecutivo por lo que su implementación siempre se quedó corta. En todo caso parece que la relación entre equipos planificadores está mediada por las disputas por el poder y el prestigio político entre organizaciones y por las disputas por el prestigio personal, el reconocimiento profesional o el poder simbólico entre los individuos.

7.2.5 Conflictos en la planificación

Los casos de estudio dan cuenta de la existencia de numerosos conflictos alrededor de la planificación territorial en Centroamérica. Estos conflictos constituyen en sí mismo evidencia de diferencias, disputas y pugnas sobre el uso del territorio entre los diferentes agentes del campo expresando en el espacio sus relaciones de poder. Teóricos de la planificación contemporánea

como Flyvbjerg y Forester aluden a pensadores como Foucault y Habermas para poner al centro de su interés el estudio del conflicto como tema insoslayable en la práctica de los planificadores. El primero, lo hace para asumirlo y estudiar las prácticas de resistencia contra el poder establecido; el segundo, lo analiza para gestionarlo a través de la racionalidad comunicativa y los procesos de negociación y consenso. Los conflictos identificados en los casos centroamericanos son de cuatro tipos: por recursos estratégicos del territorio; por la gestión de áreas sensibles de las ciudades; entre organizaciones públicas; y entre personas.

Los conflictos por recursos estratégicos se han evidenciado en los casos de Puerto Cortés y del PQD salvadoreño. En ambos cobran fuerza las disputas alrededor de recursos como el agua y la tierra que enfrentan típicamente a poblaciones locales, productores agrícolas comerciales y autoridades públicas. Estos casos vuelven a poner sobre la mesa disputas tradicionales en los espacios rurales de la región, como: ¿quién controla el agua? y cómo se contraponen las necesidades del consumo humano y las de la producción para la agro exportación de algunos productos críticos como el banano, la palma africana, los forestales y la caña de azúcar. Ello calza con múltiples conflictos analizados en la literatura sobre desarrollo rural en América Latina como los caracterizados por Manzanal et al. (2009) sobre el norte argentino respecto al dominio de los recursos hídricos. Por otra parte, los conflictos por la tierra están vinculados a la invasión de tierras públicas o de áreas naturales protegidas por los mismos cultivos de agro exportación, así como la legalización de la tenencia de la tierra para comunidades agrícolas en pequeños asentamientos rurales. Estas disputas siguen siendo entonces parte de la pugna histórica por el dominio de la tierra y por la ocupación de posiciones dominantes en el territorio que es reconocida como una fuente de poder en las sociedades latinoamericanas en el marco de la continua reconstitución de los ejes de acumulación económica como lo han anotado varios autores (Dantas, 2014; Márquez & Pradilla, 2016; Yunda & Sletto, 2017).

El Estado a nivel de gobierno nacional se ve involucrado de varias maneras en estas disputas. Por un lado, porque sus políticas macroeconómicas como en Honduras o El Salvador promueven y facilitan el crecimiento de estos cultivos de agro exportación. Y por otro, porque otorga concesiones de tierras nacionales a productores comerciales, nacionales e internacionales, como en el caso de Honduras, o por qué es aparentemente laxo para contener la expansión de las áreas cultivadas de caña de azúcar en El Salvador. Por ello, es notable que en el caso de Puerto Cortés la municipalidad y los habitantes organizados hayan sido capaces de oponer una resistencia efectiva ante este tipo de decisiones evidenciándose así las disputas por el territorio. En los casos más urbanos, los conflictos territoriales se concentran en la gestión de ciertas áreas sensibles de la ciudad donde se cristalizan los intereses diversos de los agentes del campo. En la lógica de Long (2007) estas son las arenas o espacios de contienda sobre recursos y demandas de los actores. Un área sensible por excelencia es la periferia o las zonas con potencial para la expansión de la ciudad. En estos espacios cobran toda su fuerza las tensiones entre los organismos del Estado encargados de la planificación territorial y los privados, ya sea bajo la forma de terratenientes o de desarrolladores inmobiliarios que buscan la urbanización de estas

zonas y obtener los permisos correspondientes. Como lo prevé Harvey (1979, p.65), los propietarios defienden y “buscan aumentar el valor de cambio” de sus inmuebles y por lo tanto resisten las disposiciones estatales que puedan erosionar dichos valores o impedir su crecimiento. Lo que está detrás de esta conflictividad sería el proceso de desplazamiento e innovación espacial de los segmentos más altos del mercado identificado por Abramo (2012) para la ciudad latinoamericana. Esa ha sido la disputa de fondo sobre el anillo de contención urbana de la GAM que conlleva la posibilidad, o no, de valorizar como urbanas grandes extensiones de tierra privada. Algo parecido sucede en el AMSS especialmente alrededor de ciertas áreas de expansión de alto valor económico y donde por razones ambientales y de amenazas naturales se ha restringido el proceso de urbanización. En Guatemala estos conflictos se concentran en grandes predios subutilizados dentro de la ciudad mientras que las áreas de expansión se encuentran en los municipios periféricos del área metropolitana fuera del alcance del POT.

También se plantean conflictos alrededor de los procesos de urbanización o reurbanización de las áreas consolidadas. Se han documentado disputas relevantes en los centros históricos de Guatemala, San José o San Salvador por el otorgamiento de permisos de densificación en los que entran en conflicto propietarios que buscan contar con mayores índices urbanísticos para sus inmuebles y que deben negociar con las autoridades públicas, incluyendo las urbanísticas y las de patrimonio. En ese marco, son de interés las disputas alrededor del proceso de densificación que está ocurriendo en las tres capitales centroamericanas analizadas, sobre todo por la resistencia de grupo de vecinos, particularmente entre los sectores más acomodados de la ciudad. Tanto en Guatemala como en San Salvador, hay evidencia que vecinos organizados han sido capaces de resistir y oponerse efectivamente al otorgamiento de permisos para la construcción de proyectos inmobiliarios dentro de sus colonias oponiéndose con fuerza a los desarrolladores interesados en llevar adelante sus proyectos y a las autoridades municipales o metropolitanas que en su momento les han concedido permisos y que promueven a través de sus planes estos procesos de densificación. Estas disputas calzan dentro de lo que la literatura sobre procesos urbanos en países desarrollados denomina “*not in my backyard*” o *NIMBY* (Campbell, 2003, p.300) y en el fondo debe entenderse como conflictos en el polo “empresarial” entre residentes propietarios del suelo y desarrolladores inmobiliarios. Se puede interpretar que esos residentes están defendiendo la exclusividad de sus barrios y manteniendo alejados a otros usos y usuarios que puedan comprometer sus privilegios espaciales, tal como lo han estudiado autores como Pinçon-Charlot & Pinçon (2018) para las élites europeas y que Abramo (2012, p.59) llama para las ciudades latinoamericanas, la “externalidad de vecindario” muy valorada por los segmentos de más altos ingresos para asegurar su “proximidad a semejantes”. Es notable que en los casos centroamericanos analizados no se hayan podido identificar experiencias de resistencia urbana a los planes territoriales a cargo de otros grupos sociales.

Ya se ha hecho referencia al tercer eje de conflicto entre las organizaciones públicas vinculadas a los procesos de planificación del territorio. Estas disputas tienen como trasfondo las ambigüedades, los vacíos y los traslapes de competencias entre instituciones vinculadas a la

planificación, el desarrollo urbano, vivienda, infraestructura y medio ambiente en el gobierno nacional. Las cuales además pueden entrar en conflicto con las municipalidades. Una de las fuentes de conflicto entre estas organizaciones proviene de la ausencia de un liderazgo claro dentro del ejecutivo para abordar estos temas o a la indiferencia, en el sentido bourdeano, del liderazgo político que no se llega a comprometer con los procesos de planificación. Han quedado documentados los cambiantes arreglos interinstitucionales que se han intentado a nivel del Ejecutivo en la GAM; las mutaciones del aparato de planificación en Honduras y el frágil liderazgo de la SETEPLAN en El Salvador. Dentro de estos conflictos destacan las tensiones que emergen con los ministerios encargados del tema ambiental cómo ha sido el caso de la GAM y el AMSS. En tal sentido estos conflictos se pueden interpretar como luchas por el poder político entre organizaciones para ejercer el “poder estatal” sobre el territorio (Bourdieu & Wacquant 2005, p.167).

Algo parecido sucede con las municipalidades. Del lado del gobierno nacional en la GAM y en el PQD el conflicto se plantea por la dispersión, arbitrariedad y desinterés con el que las municipalidades tratan los temas de planificación del territorio. Mientras que municipalidades como Puerto Cortés y organizaciones como OPAMSS se quejan del desconocimiento de las condiciones locales, el irrespeto a la autonomía municipal y las fluctuaciones en la visión estratégica por parte de los gobiernos nacionales. Estas tensiones se explican tanto por los vacíos legales como por pugnas por la visibilidad política de los titulares y jerarcas. En ese sentido se trata más de una competencia entre organizaciones por demostrar un ejercicio de poder en el territorio, por sobre otras, ya que como dice Flyvbjerg (2002, p.353) “no hay poder si no se ejerce”. En el caso de las municipalidades juega un papel importante la dimensión partidista electoral como obstáculo a cualquier posibilidad de coordinación y colaboración efectiva entre los niveles de gobierno. Esta conflictividad también se ha documentado en Guatemala entre las municipalidades metropolitanas de diferente signo partidario. No obstante, casos como el de Puerto Cortés y los movimientos realizados por su alcalde y su equipo, ponen en evidencia como dice Long (2007) hablando de los procesos de desarrollo comunitario, que por muy fuertes que sean las restricciones, en este caso de corte partidista electoral, siempre hay maneras de manipularlas mediante prácticas discursivas y organizativas.

Esto último permite introducir una dimensión más microscópica de los conflictos que se desatan entre las personas vinculadas a los procesos de planificación y sus características individuales. Dichos conflictos han aparecido con mucha fuerza en el caso de la GAM dónde los mismos personajes vinculados a esta experiencia se han enfrentado incluso en el nivel judicial. En el AMSS también se hacen algunas alusiones a estas diferencias personales aunque sin haber llegado al plano judicial. Es notable que en el resto de los casos las disputas entre agentes individuales alrededor de la planificación no hayan podido ser documentadas. En todo caso la próxima sección se expande sobre esas características personales que también inciden sobre los procesos de planificación territorial en Centroamérica.

En síntesis ¿Cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes del campo de la Planificación Territorial en las prácticas? Lo hacen de dos maneras. Primero, directamente en los pares de relaciones que establecen entre ellos: desventaja con los empresarios, especialmente con los más grandes, con quienes deben continuamente negociar; subordinación respecto a los tomadores de decisión con quienes eventualmente pueden establecer lazos de colaboración que les permite obtener, a unos: respaldo, recursos y tiempo; prestigio y proyección a los otros; indiferencia, disputas y colaboración puntual con los habitantes y finalmente, colaboración y conflicto con los propios colegas. El segundo plano en el que se manifiestan estas relaciones de poder es en los cuatro conflictos asociados a la planificación: por el territorio, sus recursos y el tratamiento de áreas sensibles; entre organizaciones estatales que se disputan cuotas de poder político y entre los individuos inmersos en estas relaciones. Un resumen de esta discusión sobre las relaciones de poder y las prácticas se muestra en la figura 7.2

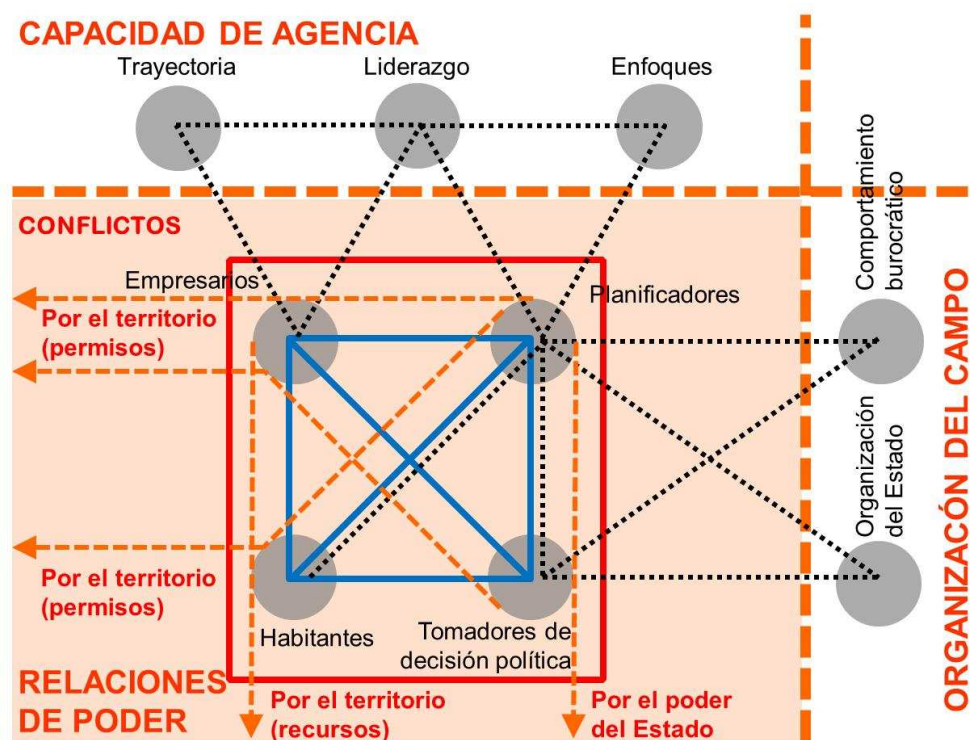


Figura 7.2: Relaciones de poder, conflictos y prácticas
Fuente: elaboración propia

7.3 CAPACIDAD DE AGENCIA Y CAPITALES DE LOS PLANIFICADORES

Esta sección profundiza en cómo se expresan la capacidad de agencia, el capital social y cultural de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en la región. En tal sentido se trata de discutir la dimensión más micro de los procesos y contrastarlos contra los planteamientos teóricos del constructivismo estructural y de otros autores de las ciencias sociales y de la misma planificación territorial que se han interesado en saber cómo lo individual se trasluce en las prácticas concretas de los agentes. Para ello, se analizan cinco grandes temas que

emergen de los hallazgos empíricos de los casos: la importancia del conocimiento, los enfoques y valores asociados al capital cultural; las experiencias previas y trayectoria profesional relacionada al capital social; los productos de la planificación, el liderazgo y negociación en los procesos de planificación. Todo ello habla sobre la práctica de los planificadores entendida no sólo como lo que hacen los profesionales, es decir los productos; sino también ¿Cómo lo hacen? o la manera de hacer, y ¿Porqué lo hacen? o las motivaciones e intenciones.

7.3.1 Conocimiento especializado y capital cultural

Para Bourdieu la formación académica a nivel universitario constituye el elemento fundamental del capital cultural institucionalizado. En prácticamente cualquier campo, la acreditación profesional es signo de distinción y autoridad y en última instancia de poder. Ello está registrado en la literatura sobre el campo de la planificación territorial, como lo plantea Fainstein (2000, p.454), “el poder de las palabras depende del poder de quienes las pronuncian”. Los casos analizados confirman la importancia de este capital. En todos ellos reluce la importancia de la formación académica de los profesionales vinculados a los procesos de planificación. Dichas formaciones abarcan una amplia gama de disciplinas. Predominan algunas más tradicionales como la arquitectura que se vincula directamente al urbanismo en los casos del AMSS, Guatemala y la GAM; las ingenierías en la GAM y Puerto Cortés y una variedad de profesiones asociadas con las ciencias sociales y humanidades, economía, derecho, sociología y filosofía en el PQD. Aunque a partir de los casos no es posible establecer un modelo único centroamericano sobre cómo se combinan estos saberes, sí existe un consenso en la importancia de su integración dentro de los equipos de trabajo a cargo de los procesos de planificación y que de esta combinación resultan las experiencias más exitosas y creativas.

Este sería el germen de la mirada “tecnocrática” que Lefebvre (1978, p.59) entiende como ideologizada si no desenmascara la operación de las fuerzas de mercantilización en la ciudad y si cae en el vicio de “interpretar conocimientos parciales y justificar sus aplicaciones como totalidad” por sobre las prácticas sociales. El predominio de algunas disciplinas técnicas indicaría que ese riesgo sigue vigente en Centroamérica. Esto sería la base potencial de una tecnocracia regional centroamericana vinculada a la planificación territorial que sin embargo aún no emerge como un todo consolidado en los cinco países a pesar de la gestación de diversas agendas territoriales de nivel supra nacional. Más allá de las disciplinas, en la literatura se reconoce que la formación universitaria tiene un peso clave en la construcción de una “cultura de la planificación” específica (Campbell & Henneberry, 2005, p.57). Significa que aparte de los conocimientos técnicos hay una serie de valores y disposiciones que los individuos aprenden durante sus estudios y que pueden llegar a darles un sentido de identidad como grupo. Ello podría ser relevante en Centroamérica ya que aunque los profesionales se han formado en distintas universidades, predominan algunas en cada caso específico: la UCR y el TEC en el Plan GAM; la UCA en el AMSS; la UNAH en Puerto Cortés y en menor medida la URL en Guatemala. No obstante, toda la potencialidad de esta cultura es limitada por la ausencia, hasta hace poco tiempo, de estudios vinculados a la planificación territorial en cualquiera de sus variantes en la región.

Por otra parte, muchos de los directores de estos procesos y otros profesionales poseen distintos grados de especialización a nivel de postgrados, muchas veces estudiando fuera de la región lo que se suele mencionar como un elemento de diferenciación importante respecto al resto de profesionales lo que conlleva reconocimiento y prestigio en el campo. Esto es frecuente en aquellos planificadores que han estado en posiciones directivas en estos procesos y que han estudiado maestrías y doctorados en Estados Unidos, Brasil, Colombia, Chile, Holanda, Alemania y España. Dicho énfasis en la acreditación académica se ha manifestado con más fuerza en las experiencias de la GAM, Guatemala y el AMSS y en menor medida en el PQD y Puerto Cortés. En todos los casos también es importante la referencia que se hace a procesos de formación continua vinculados a la planificación. Muchos profesionales y técnicos que no han tenido la oportunidad de una formación especializada a nivel de postgrado encuentran oportunidades valiosas de profundizar conocimientos y vincularse a otras experiencias por medio de cursos, diplomados y otras actividades organizadas por universidades locales en las que la cooperación internacional suele tener una participación importante como financiadora.

Esto es consistente con lo que Campbell (1996, p.308) ha clasificado como el recurso más valioso de los planificadores: el dominio del “lenguaje de la planificación” que en principio arroja el manejo de las dinámicas urbanas y regionales, comprensión de las teorías y manejo de la complejidad. Los casos confirmarían que dentro de la comunidad de planificadores en Centroamérica sucede lo que recuerda Bourdieu (2008), citando a Hobbes: “tener poder es estar acreditado de poder” (p.123). En este caso se trata de la acreditación profesional y mejor aún la proveniente de estudios de postgrado fuera del propio país. Ello introduce otro elemento clave en los relatos sobre planificación territorial en Centroamérica como es la referencia continua a experiencias internacionales que se consideran modelos para la práctica regional.

En todos los casos, excepto el PQD, se ha hecho referencia a otras experiencias centroamericanas. En Costa Rica se conoce y se admira los avances de Guatemala y el AMSS; en Honduras se reconocen los instrumentos generados en la experiencia salvadoreña de ordenamiento territorial; en el PDT-AMSS se retomó el modelo urbanístico planteado en el POT de Guatemala; y en Guatemala se tiene como referencia el modelo metropolitano de San Salvador. No obstante, es llamativo que en ninguno de los casos se ha aludido a la existencia de marcos centroamericanos de ordenamiento territorial o vivienda que aparentemente pasan desapercibidos a nivel de las experiencias concretas a pesar de los esfuerzos de producción de agendas y estrategias regionales. Esto contrasta con las múltiples referencias a nivel regional latinoamericano sobre todo a países como Ecuador, Bolivia y Chile, aunque las referencias dominantes se hacen al caso brasileño en general y sobre todo al colombiano y a las experiencias de éxito en la planificación urbana de Bogotá y Medellín.

A nivel global las referencias se encuentran en algunos países específicos. En América destaca la alusión a diversas ciudades en Estados Unidos y sobre todo a ciertos paradigmas de planificación originados en éste país, especialmente el neo urbanismo y los códigos urbanos en el caso de

Guatemala. En Europa aparecen referencias a Alemania, Holanda y sobre todo España por su peso en la formación de profesionales o como origen de consultores internacionales que han apoyado algunos de los procesos estudiados. Finalmente, son llamativas las nuevas referencias a los países asiáticos en especial Corea y Japón. Estas referencias tienen que ver tanto con el modelo de planificación implementado en estos países o ciudades, el apoyo técnico o financiamiento brindado y las oportunidades de formación que ofrecen en materia de planificación. Ello brinda nuevas aproximaciones al fenómeno de la difusión de ideas de materia de planificación a nivel global (Ward, 2012, p.41) en tanto los casos centroamericanos pondrían en evidencia la relevancia de dos fuentes tradicionales de modelos de planificación: Estados Unidos y Alemania y en menor medida Holanda; países intermediarios como España o Japón y el surgimiento de nuevos modelos latinoamericanos como Brasil y Colombia.

También son relevantes otras referencias a nivel de agenda internacional promovidas por el sistema de las Naciones Unidas particularmente a través de la agenda 2030 y los ODS y en menor medida la Nueva Agenda Urbana que se han convertido en paradigmas para la planificación del desarrollo y la planificación territorial movilizadas a través de organismos multilaterales como la CEPAL o el PNUD. Lobos & Frey (2015) ya han comentado el peso que ha tenido CEPAL en la constitución de una tecnocracia regional en América del Sur orientada hacia la facilitación de los flujos de mercancía. Los casos específicos del PQD y en menor medida de Puerto Cortés y del PDT-AMSS reflejan el avance inicial de estas agendas en las experiencias regionales de planificación. Aparentemente, dichas agendas globales tuvieron un peso menor en Guatemala y en la GAM debido a que cuando se inició su formulación las mismas aún no habían sido definidas o aprobadas o los equipos técnicos tuvieron la oportunidad de decidir que tanto querían comprometerse con ellas. En todo caso, lo que resalta es la ausencia de menciones hacia los procesos de integración regional y las actividades de intercambio que se realizan en su marco. Lo anterior pone a las experiencias centroamericanas más en la línea de lo que se ha denominado el flujo global de ideas sobre planificación que claramente distingue a nivel planetario las fuentes emisoras y receptores de esas ideas y paradigmas clave, así como las condiciones generales de adaptación o simple reproducción de las mismas (Faludi, 2018).

7.3.2 Experiencias previas y trayectoria profesional

En sus estudios sobre distintos campos de la vida social Bourdieu otorga una importancia significativa a la trayectoria de los agentes, es decir a su desplazamiento por el campo y acumulación de experiencias múltiples que contribuyen por un lado a la configuración del *habitus* y a la consolidación del capital social en términos de relaciones con otros agentes. Lo anterior devela el dinamismo del campo y las posibilidades de transformación que los agentes le imprimen a través de sus movimientos. En el fondo dice Bourdieu es a través de esos recorridos que se da el proceso de “inscripción no mecánica ni repetitiva de lo social en lo individual” (2009, p.97) que a la larga explica las disposiciones y propensiones de los individuos. Al examinar los cinco casos es posible distinguir diferentes recorridos profesionales entre los planificadores los cuales tienen una incidencia en su práctica.

Primero, sobresale el recorrido burocrático de planificadores que son funcionarios públicos de carrera ya sea en el gobierno nacional o municipal. Son individuos que tienen una década o más de trabajar en la misma institución y han venido construyendo una experiencia alrededor de la planificación en dichas instancias. Sobresalen en este caso individuos en la GAM, en Puerto Cortés y en menor medida en el AMSS y Guatemala que tienen hasta 25 años de tener a su cargo actividades de planificación territorial en una misma institución. Esto ha permitido en Puerto Cortés y OPAMSS la consolidación de los equipos de trabajo. Estos planificadores serían teóricamente los más propensos al comportamiento burocrático antes explicado. No obstante, al menos en Puerto Cortés, el AMSS y Guatemala hay evidencia de un comportamiento más creativo y abierto a la innovación. En esa línea Bourdieu se interesó en algunas características de estos funcionarios de carrera que aparentemente explican bien las actuaciones de algunos planificadores y jerarcas en la GAM y el PQD, sobre todo del lado de los burócratas tradicionales que persiguen seguir existiendo fundamentando su posición en la experiencia, el dominio de reglamentos y la resistencia a tomar riesgos.

En segundo lugar, se puede identificar un recorrido más de tipo empresarial. Es decir, planificadores que en algún momento determinado, ya sea durante la formulación o la implementación del plan, se ubicaron en el sector público nacional o municipal pero que tienen sus antecedentes de trabajo en la empresa privada ya sea en despachos de consultoría o en empresas constructoras o desarrolladoras. Estos casos son más frecuentes en la experiencia del AMSS y del POT de Guatemala dónde puede percibirse una entrada y salida de profesionales entre el sector público y el privado. Esto ha favorecido la posibilidad de intercambios, negociaciones o incidencia entre ambos sectores. Ello tiene relevancia desde la mirada bourdeana en tanto estos planificadores y funcionarios probablemente tienen mayor facilidad para establecer una relación de trabajo, cuando no de confianza, con los mismos empresarios lo que impulsa a la vez una mayor propensión a favorecer a los inversionistas en la toma de decisiones. De acuerdo a Adams & Tiesdell (2010, p.202) ello también permitiría que los planificadores sean más abiertos a desarrollar “habilidades de mercado” como la negociación, mediación y el trabajo en equipo. Es algo similar a lo que Waxenecker (2017, p.51) denomina la estrategia de “puertas giratorias” refiriéndose al flujo de continuo de empleados entre la empresa privada y gobierno y que permite a las élites económicas mantener su poder de influencia sobre la toma de decisiones

Un tercer recorrido tiene un carácter más académico. Es decir, personas que han estado adscritas a universidades y que en algún momento de sus carreras pasan al sector público para hacerse cargo o participar en procesos de planificación territorial. Ello ha sido frecuente en la GAM, especialmente por el involucramiento de la UCR y el TEC en proyectos de planificación territorial. Finalmente, también existe evidencia de un recorrido de personas más vinculadas al trabajo con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas de desarrollo local y que también en un determinado momento pasan al sector público. Eso ha sido notable en el caso del PQD salvadoreño. Este tipo de recorridos ha sido menos estudiado en literatura, lo que en sí mismo constituye una oportunidad de aporte a partir de la experiencia centroamericana. En

todo caso es importante recordar el estudio de Bourdieu sobre la cultura universitaria en *Homo Academicus* en el que establece que esta se organiza alrededor del eje de prestigio académico, es decir, la formación institucionalizada y la producción científica que son reconocidas por el resto de agentes. Esta investigación devela que efectivamente en varios casos, como la GAM, el PDT-AMSS y el POT hay indicios que dicho prestigio es un elemento esencial de diferenciación entre planificadores y de la manera de vincularse con el resto de agentes del campo. En todo caso, es claro que en estos tres recorridos: empresarial, académico y de ONG existen mayores dificultades para integrarse a la cultura del funcionariado público, a las “maneras de hacer” planificación dentro del Estado, lo que parcialmente explicaría los conflictos que se han detectado entre los equipos de planificación en las organizaciones públicas.

7.3.3 Enfoques, valores y sentido práctico en la planificación

Tanto las teorías bourdeanas como las de la sociología del desarrollo orientada al actor y las de la planificación comunicativa y crítica, reconocen la importancia de los valores para explicar el quehacer de los agentes. Esos valores son parte de las predisposiciones socialmente construidas con las que un individuo se mueve en la realidad y actúa sobre ella. En tal sentido, en clave bourdeana, son parte esencial del *habitus* y de un capital cultural socialmente adquirido. En esta investigación dichos valores emergen continuamente en las narrativas que los planificadores y otros agentes hacen de sus actuaciones. Los relatos sobre las experiencias de planificación en Centroamérica muestran la importancia de determinados enfoques y valores respecto al “deber ser” de la planificación territorial. No se trata tanto de planteamientos teóricos sobre la planificación territorial o de visiones encontradas sobre la disciplina. Bourdieu (2009) insiste en que los agentes no hacen teoría sino que actúan en el campo según su sentido del mismo, de su posicionamiento en él, de sus dotaciones de capital y sus disposiciones acumuladas en el *habitus*. Lo que se ha encontrado a partir de la evidencia centroamericana son una serie de principios que de acuerdo a los profesionales deberían orientar el quehacer de la planificación en general y que no necesariamente se aplican de forma uniforme o “pura” en la práctica.

De una parte, en el PQD y Puerto Cortés y en menor medida en el AMSS, los profesionales hacen referencia directa a la importancia de los procesos participativos, el involucramiento activo de los habitantes y la inclusión social como principios fundamentales para hacer planificación en el territorio. Por otra parte, también existe un interés manifiesto en la GAM, el AMSS y en Puerto Cortés por temas como la sostenibilidad ambiental, la protección de áreas sensibles, la gestión de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad como preocupaciones centrales del quehacer de la planificación. La combinación de estas áreas de atención, más intereses específicos en temas como el espacio público, la movilidad urbana y la vivienda social resumen una mirada orientada hacia el interés público y lo que se entiende como el bien común. Esto coincide con lo planteado por diversos autores interesados en los valores de la disciplina. Campbell & Henneberry (2005, p.54) señalan que el *ethos* de la disciplina está orientado hacia el bienestar público muy vinculado al modelo del Estado de Bienestar moderno como impulsor del cambio social. Otros autores como Markusen (2000, p.68) asocian estos temas a una preocupación central por principios como

la “equidad y la calidad de vida”. Friedmann (1993, p.484) ya había adelantado que ante la crisis del paradigma moderno de planificación valores o principios como la “integración de grupos desaventajados y la sustentabilidad ambiental” debían convertirse en valores fundamentales de los profesionales. Estos hallazgos son plenamente compatibles con los encontrados por Loh & Norton (2013) en su estudio sobre la práctica de los planificadores urbanos en Estados Unidos en los que identifican cinco convicciones centrales: la participación ciudadana, el espacio público, la vivienda accesible, la coordinación interinstitucional y el desarrollo económico. Todo ello constituye el eje del bien común y el interés público que configura los valores o las motivaciones de la práctica de los planificadores centroamericanos.

Por otra parte, en los casos estudiados también destaca la importancia de la promoción del desarrollo económico y la inversión privada en el territorio como uno de los principios guía del quehacer de la planificación. Ello es relevante en el caso de Guatemala donde se planteó desde un inicio que los desarrolladores debían ser uno de los usuarios clave del POT. Sin embargo, el planteamiento “pro inversión” o de promoción del desarrollo económico también está hecho en el AMSS, en Puerto Cortés e incluso en el PQD. En todos los casos se alude también a temas como la competitividad y la atracción de inversiones. Como ya se ha mencionado, es por ello que en estos casos se han instituido espacios específicos dedicados de negociación permanente y diálogo con los empresarios locales, particularmente con el sector inmobiliario. Ello también se refleja en temas como la definición de reglas claras, la generación de certidumbre o certeza entre los inversionistas, la incorporación de los privados a organismos de gestión y la disposición a negociar los proyectos con el argumento de favorecer la generación de riqueza y empleo.

Nuevamente, esta disposición favorable a los valores empresariales y a una lógica de facilitación del mercado está bien documentada en la literatura sobre planificación territorial. Campbell & Henneberry (2005, p.39) explican que desde las reformas estructurales de los años ochenta la “cultura del mercado” ha penetrado la cultura de la planificación orientándola a la facilitar el despliegue de las fuerzas económicas en el territorio bajo el argumento de “promover el desarrollo”. Lo crítico de esta penetración resulta en que simultáneamente se promueven valores como el individualismo, el culto a la rentabilidad y a los resultados aparentes que erosionan el interés público y el bien común. Markusen (2000, p.70) llama a esto la “ideología de la economía neoliberal” que sería la principal antagonista de la “cultura de la planificación” y de sus valores más profundos. En América Latina, Abramo (2012, p.36) ha explicado bien la consolidación de un modelo de ciudad neoliberal y el “retorno del mercado” donde priman las estrategias de privatización y mercantilización, que permiten que las políticas públicas se conviertan en asuntos privados sin negociación política (Márquez & Pradilla, 2016, 2017). Además, algunos modelos dominantes de la planificación contemporánea ponen énfasis en lograr la colaboración entre el sector público y el privado y la creación de relaciones de partenariado que necesariamente conllevan a la integración de los empresarios en la gestión de la ciudad y del territorio (Fernández Güell, 1997). Por ello, el *partnership* es un principio explícito de planes como el POT de Guatemala.

La coexistencia de estos dos tipos de principios, unos más orientados hacia el interés público y otros hacia el interés privado, configuran una de las tensiones básicas de las prácticas de la planificación territorial en Centroamérica y de la relación que establecen los planificadores con los grupos empresariales. En síntesis, esta situación es coherente con lo que dice Bourdieu (2003, p.140) respecto a los funcionarios a cargo de las políticas de vivienda. Existe una ambigüedad dentro del Estado entre la simpatía por los grandes empresarios y la “protección de los dominados”. El francés lo concibe como dos polos, que interactúan, donde tiende a dominar el “liberal” sin que deje de existir resistencia de los agentes interesados en “lo público”.

7.3.4 Productos de planificación y práctica

En el marco teórico de este trabajo se propuso una definición de práctica parcialmente orientada hacia los productos que los planificadores realizan en su quehacer cotidiano, incluyendo políticas, planes, proyectos, permisos y normas, los cuales han sido estudiados con interés por diversos teóricos. En las cinco experiencias estudiadas en Centroamérica emerge con fuerza el relato acerca de dichos productos.

- **Planes complementarios**

Los planificadores centroamericanos concentran mucha de su actividad en el desarrollo y formulación de planes territoriales y entienden que ello es parte de un proceso continuo que no se detiene con la formulación de un instrumento principal. Como lo decía Altshuler (1965) en una temprana crítica al paradigma moderno de planificación, la planificación es un proceso que no termina con “el plan”. En el caso de la GAM se trataba de desarrollar u homologar los 31 planes reguladores de nivel municipal o los planes sectoriales asociados a proyectos estratégicos como el del tren metropolitano. En el AMSS se han desarrollado planes municipales o parciales que complementan al Esquema Director. También en el marco del PQD salvadoreño se elaboró el Plan Maestro de la Región Oriental. En Guatemala se ha intentado desarrollar planes de menor escala, los planes locales de ordenamiento territorial (PLOT) enmarcados dentro del POT. Sólo en el caso de Puerto Cortés no hay evidencia de ejercicios menores de planificación enmarcados dentro del PDM-OT sino un énfasis en su actualización. En todo caso, esta práctica es una de las que mejor se puede asociar a la mirada “tecnocrática” que criticaba Lefebvre (1978, p.41) tanto por constituir parte del “urbanismo de buena voluntad” típico de los arquitectos como por su ensimismamiento y negación de las prácticas sociales que se dan en la ciudad.

- **Permisos y control territorial**

Tal como lo prevé la literatura internacional, una vez aprobados los planes territoriales una parte de los profesionales dedican buena parte de su trabajo al control territorial o a la emisión de permisos, licencias de construcción y autorizaciones. El único caso donde no se detectó esta práctica fue en el PQD. Sin embargo, en el resto de experiencias esto tiene una importancia clave. Al grado que en el AMSS y en Guatemala, como ya se ha mencionado, se reconoce que existe una tensión entre los equipos técnicos propiamente de planificación y los de control territorial. Se

identifica que el área de control constituye la vía de interacción y negociación privilegiada con los privados por lo que tiende a cobrar mayor importancia sobre la actividad estratégica de planificación. En la GAM se reconoce una situación parecida y se critica que las municipalidades prefieren concentrar sus esfuerzos en la prestación de estos servicios de control que en actualizar o formular sus planes reguladores. El caso de Puerto Cortés probablemente es excepcional ya que sí se ha evidenciado la coordinación entre las unidades de planificación y de control y su vinculación con otras unidades de la municipalidad, incluyendo las ambientales, sociales y fiscales, lo que ha potenciado el ejercicio efectivo de la autoridad municipal en el territorio.

Desde los teóricos de la planificación esto tiene varias lecturas. Por un lado, una función tradicional de la planificación ha sido justamente regular la actividad de los privados en una lógica de facilitar la convivencia. Lira (2006, p.21) afirma que ello tradicionalmente se hacía desde una mirada normativa a través del cumplimiento de reglas fijas; aunque con la crisis del paradigma moderno de planificación se pasó un enfoque más “situacional” orientado hacia la negociación y el involucramiento de las partes tal como se ha visto en el caso de Guatemala y en menor medida del AMSS. De ahí que Forester (2012) y otros pensadores de la planificación comunicativa insistan en que los planificadores más que aplicadores de normas sean facilitadores, negociadores y mediadores. Campbell & Henneberry (2005) también entienden la importancia de este enfoque orientado ya no tanto a la aplicación de normas como a la negociación con los privados y lo vinculan a la preminencia de la cultura de mercado en todos los ámbitos de la vida social. En tal sentido, la actividad de emisión de permisos y licencias constituiría de acuerdo a las categorías de Long (2007) una de las principales interfaces del campo de la planificación en tanto a través de ella se conectan planificadores, privados y población, siendo un canal privilegiado para el flujo de información, demandas y presiones. Al mismo tiempo, como se comentó en el apartado relacionado a los conflictos, esta interface es la que en definitiva viabiliza (o no) la valorización de inmuebles rurales convertidos en urbanizables o la concreción de determinadas inversiones en el espacio, por lo que es pieza clave en las luchas por el uso del territorio.

- Normas, reglamentos e instrumentos

En la misma línea, los planificadores dedican buena parte de su actividad a la elaboración, reforma o actualización de los marcos normativos que permiten la aplicación de los planes territoriales. En el caso de la GAM fueron los controvertidos reglamentos de urbanización y renovación urbana de la LPU. En el AMSS, el equipo técnico de OPAMSS trabajó con detalle la reforma al reglamento de la LDOT-AMSS. Ello también sucedió en los casos de Guatemala y Puerto Cortés con las sucesivas reformas, ordenanzas municipales y reglamentos urbanísticos que acompañan los respectivos planes. En el caso del PQD el esfuerzo se concentró en la formulación del reglamento de la LODT y de la operación del CNODT. No obstante, también se ha señalado que una de las mayores limitantes de este esfuerzo fue justamente no haber podido transformar el marco legal que restringe la planificación de escala nacional.

Finalmente, a partir de los casos estudiados es posible afirmar que en Centroamérica ha habido un esfuerzo importante de parte de los profesionales para la formulación de instrumentos de gestión del suelo complementarios a los planes. Es el caso del llamado sistema de compensaciones del AMSS y de los códigos urbanísticos del POT de Guatemala los cuales intentan entrar en el detalle técnico de regulación de los aprovechamientos y de otros parámetros que regulan la intensidad de uso de la propiedad privada del suelo y constituyen probablemente algunos de los elementos más polémicos de estas experiencias de planificación.

Harris (2011, p.57) ya había hecho referencia a que una dimensión esencial de la planificación está en la elaboración de normas y la aplicación de sanciones en la lógica de un Estado que busca “controlar y normalizar a los privados” en el sentido previsto por Foucault. Por su parte Azuela (2009) y Azuela & Maldonado (2010) insisten en que lo más relevante no es la norma sino su interpretación de parte de los actores, particularmente los operadores judiciales. No obstante, el estudio de los casos centroamericanos respecto a la actividad de reglamentación resalta el papel de los profesionales técnicos en planificación y apunta en la línea de lo previsto por Bourdieu (2003, p.159) al analizar la cultura burocrática. Una de las principales armas de la burocracia es la “aplicación de reglamentos”, y a partir de estas experiencias, también lo es su formulación. Esto incluye el aprovechamiento de la posición de poder que ello confiere a los funcionarios, especialmente a los más conservadores que fundamentan su posición en el campo en el dominio e interpretación de dicha reglamentación y en su aplicación “estricta”. Los casos de Guatemala y el AMSS indican que esta posición de poder no solo es con respecto a los usuarios (empresarios y habitantes) pero también con respecto a otros colegas en los equipos técnicos de planificación cuyo rol estratégico de anticipación es relegado por el de interpretación de la norma. Por último, desde esa lógica de negociación e interpretación cobra relevancia el aparente desinterés en crear instrumentos y procedimientos más específicos, especialmente en las municipalidades de la GAM y Guatemala lo que permite a los tomadores de decisión política y a los técnicos, disponer de mayor margen de maniobra para negociar con los privados y aprovechar los vacíos normativos y la “libertad urbanística” que estos permiten y así potenciar su capacidad de agencia en situaciones concretas. Sin embargo, hay que resaltar que en ninguno de los casos los planificadores han logrado o han propuesto alterar el marco legal para plantear interpretaciones alternativas del derecho de propiedad privada si no que en todo caso se han limitado a modularlo o regularlo.

- Proyectos

De acuerdo a la literatura vinculada al paradigma de la planificación estratégica (Fernández Güell, 1997; Borja & Castells, 2000; Borja, 2003) los proyectos son unos de los medios privilegiados para que los planes se lleven a la concreción en el territorio. Los planes territoriales centroamericanos analizados en este trabajo derivan con frecuencia en la formulación de proyectos específicos de intervención en el territorio. Estos proyectos están a cargo, al menos en su fase de formulación, de equipos de planificadores. En los casos de la GAM, AMSS y de Guatemala ello se ha manifestado a través de la planificación de: sistemas de movilidad pública como el tren eléctrico o el bus articulado; proyectos de intervención en el espacio público o de

recuperación de los centros históricos. No obstante, dichos proyectos plantean las dificultades de coordinación entre equipos técnicos de múltiples instituciones o incluso unidades dentro de las mismas municipalidades. El caso de Puerto Cortés es probablemente el más sofisticado en ese sentido por la dinámica de priorización de proyectos comunitarios, menos complejos que los planeados en las capitales, que involucran a los habitantes y a los equipos técnicos y de promoción social de la municipalidad. Aunque el PQD en El Salvador también identificó proyectos clave, no hay evidencia que desde el aparato gubernamental de planificación haya habido mayor avance en su ejecución.

Los teóricos de la planificación estratégica reconocen que los proyectos son oportunidades para la colaboración entre diversos agentes del campo y el establecimiento de partenariados especialmente entre el sector público y privado. No obstante, los casos analizados todavía no arrojan evidencia sobre ese tipo de prácticas en Centroamérica. Al menos hasta la fecha, las grandes iniciativas como el tren eléctrico en la GAM o el Transmetro y Aerometro en Guatemala, se plantean como eminentemente públicas. En todo caso, donde mejor se cumpliría la visión de colaboración prevista en este paradigma de planificación sería en Puerto Cortés a través del trabajo conjunto entre municipalidad y comunidades en la priorización y monitoreo de los proyectos comunitarios. Borja & Castells (2000, p.240) lo entienden como la búsqueda de “una estrategia de inversión de los escasos recursos en los puntos críticos” que se materializa a través de proyectos detonadores en el territorio. Ello se evidencia en Guatemala con el acoplamiento del POT con el plan de movilidad y proyecto BRT. En este punto vale traer a cuenta la discusión de Flybvjerg et al. (2013) respecto a la ausencia de verdaderos estudios de factibilidad sobre los grandes proyectos de infraestructura, incluyendo los de movilidad, que abran al público las verdaderas proyecciones de personas beneficiadas, costos y potenciales impactos negativos.

- Monitoreo, seguimiento y evaluación:

En todos los casos analizados se han detectado esfuerzos de parte de los equipos técnicos de planificación por construir sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes territoriales vigentes. Probablemente, la única excepción por la falta de aprobación del plan sea la GAM. En el PQD es notable el propósito de montar dicho sistema y de hacer uso de herramientas informáticas para su seguimiento en la línea de lo previsto por la Agenda 2030 y los ODS. De igual forma se ha planteado el sistema en Puerto Cortés avanzando hacia una lógica de medición de impactos de las actuaciones realizadas. En el AMSS y en Guatemala los esfuerzos están orientados a darle seguimiento al comportamiento del plan, sobre todo a la reacción de los privados ante sus disposiciones, para poder proponer las reformas o actualizaciones, aunque sin contar con reales sistemas de seguimiento. Campbell & Henneberry (2005) han señalado que la evaluación de la planificación por objetivos y metas también es parte de la dominación de una cultura gerencial de tipo empresarial en tanto la planificación es una actividad esencialmente de proceso orientada al largo plazo. Es notable que dicha cultura sea promovida en Centroamérica por organismos internacionales y cooperación.

7.3.5 Liderazgo y negociación

Este trabajo se originó en un interés por reconocer y explicar la capacidad de agencia de los planificadores del territorio en Centroamérica en vista de los aparentes avances que se han producido en la región en los últimos 15 años, para lo cual se planteó una investigación fundamentada en la teoría bourdeana, en la sociología del desarrollo orientada al actor y los paradigmas contemporáneos de planificación territorial. El estudio de los cinco casos de planificación en Centroamérica permite identificar prácticas de liderazgo y negociación dentro de todos los procesos que en última instancia constituyen evidencias del ejercicio de una capacidad de agencia de parte de los planificadores y otros agentes del campo.

Paradójicamente, lo primero en sobresalir es el liderazgo dominante ejercido por los tomadores de decisión política en los diferentes niveles de planificación. Es el caso de los sucesivos alcaldes de Puerto Cortés comprometidos con la ejecución de su PDM-OT que se han constituido en figuras políticas de proyección nacional parcialmente apoyados en los avances de su visión territorial. Estos avances se fundamentan en el liderazgo ejercido sobre su equipo técnico que se ha mostrado comprometido con esa misma visión expresada en la continuidad del plan municipal. Una situación parecida sucedió en el caso de Guatemala, sobre todo a partir del impulso que dio el vicealcalde a la formulación y aprobación inicial del POT y que luego fue retomado por el mismo alcalde Arzú. En ambos casos también se destaca que las figuras políticas hayan podido establecer diálogos constructivos con sus equipos técnicos, facilitándoles un margen de autonomía y recursos como personas, dinero y tiempo, y a la vez se hayan “dejado asesorar” por los mismos para la toma de decisiones estratégicas vinculadas al territorio consolidando lo que Flyvbjerg (2002, p.361) llama una relación de “lealtad” entre los planificadores y los políticos.

En los otros casos no son tanto las figuras políticas, alcaldes y ministros, quienes tomaron el liderazgo de los procesos sino que ha sido ejercido por algunas figuras de corte técnico aunque con muy buenas relaciones con el mundo político. Por ejemplo, en el AMSS la figura de la dirección de OPAMSS ha sido clave para impulsar por un lado el trabajo del equipo técnico y por otro cabildear y negociar con los políticos encargados de la aprobación final del plan. Lo mismo puede decirse del caso de Guatemala durante la fase de formulación del POT. Ello también sucedió, aunque a un nivel más coyuntural, con algunos planificadores en la GAM que lograron en su momento ser efectivos en la gestión del financiamiento para el PRUGAM y en obtener el respaldo político para su ejecución aunque después no alcanzaron a movilizar suficiente respaldo para su aprobación. En el caso del PQD, de igual forma, los planificadores encargados lograron movilizar respaldo político del más alto nivel durante la formulación del plan, como continuidad de un proyecto político electoral, que sin embargo se fue diluyendo en el tiempo dificultando su apropiación por parte del conjunto de la administración pública.

¿Cuáles son las características comunes de ese liderazgo en planificación? Las experiencias centroamericanas apuntan hacia tres temas. Primero una claridad de visión o propósito de qué es lo que se busca con el plan y cuáles son sus apuestas fundamentales. Segundo, una capacidad de

comunicación y transmisión de esa visión a otros agentes incluyendo los equipos técnicos encargados de elaborar los planes y los de otras organizaciones involucradas en su implementación. Tercero, contar con respaldos usualmente políticos que permitan intercambiar y negociar con otros agentes, sobre todos los empresarios y burócratas, en mejores condiciones.

Estos tres temas han sido reconocidos en la literatura como relevantes para la práctica de la planificación territorial contemporánea. Healey ha señalado dos características esenciales de los planificadores “estratégicos”: la imaginación creativa para vislumbrar oportunidades y la importancia de generar una visión inspiradora. La evidencia centroamericana indica que dicha visión debe articularse con lo que la misma Healey (2009, p.457) denomina la “movilización de la atención ciudadana” y en general la importancia de las capacidades comunicativas con audiencias amplias. En el fondo, ello está al centro de la planificación “comunicativa” que reivindica Forester (2012) en la lógica de la racionalidad comunicativa de Habermas. También Jacobs & Paulsen (2009, p.141) han indicado la importancia que los planificadores construyan un relato alternativo sobre la relación entre propiedad privada y planificación para facilitar la regulación de este derecho en contextos “patrimonialistas”.

No obstante, como ya se ha dicho ese liderazgo entre los equipos técnicos está directamente relacionado a un prestigio que proviene, como bien lo anticipa Bourdieu (2003) ya sea de: una acreditación académica, un postgrado en el extranjero, de una experiencia profesional destacada o de una combinación de ambas. A pesar de los éxitos de algunos planificadores centroamericanos para conducir los procesos de Guatemala o el AMSS, esto no sería posible sin el respaldo de figuras políticas de primer nivel, particularmente alcaldes. Flyvbjerg (2002) ya ha señalado que los planificadores están presionados por obtener recursos de los privados para la administración pública y plantea con Campbell & Fainstein (2003) como crítica la cuestión de las lealtades de los profesionales ya sea hacia el público, sus jefes políticos, los grupos de interés o sí mismos. En todo caso el éxito de estas experiencias de acoplamiento entre planificadores y políticos recuerda el llamado de Lefebvre (1978, p.15) a la integración del urbanismo a un “proyecto político” para transformar la realidad urbana, aunque en los casos analizados sea de la mano de políticos tradicionales y los poderes “hegemónicos” del campo.

- Prácticas de negociación permanente

Lira (2006, p.21) explica que la planificación “situacional” que reemplaza a la planificación moderna racionalista comprende que el sujeto de la planificación, el planificador, no puede entenderse separado de su objeto, la ciudad. Friedmann (1993) tempranamente anunciaba que el nuevo paradigma debía fundamentarse en la construcción de intersubjetividades entre los diversos actores involucrados producto de una negociación continua de sus intereses. Las cinco experiencias centroamericanas analizadas confirman la importancia de estos procesos de negociación permanente. En el caso del AMSS esta negociación ha sido continua con los municipios, incluyendo sus equipos técnicos. También se ha mantenido con el sector privado, particularmente con el gremio de la construcción y grandes desarrolladores. En el caso de

Guatemala esta negociación se ha movido en diferentes espacios: multilaterales por medio de talleres o más informales a través de reuniones bilaterales privadas en las cuales pueden mediar universidades o gremiales profesionales. En Puerto Cortés también existen dinámicas de negociación continua ya sea en el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial o en encuentros privados con los inversionistas y otros actores claves del territorio, incluyendo a la misma población a través de la priorización de proyectos. La negociación en la GAM y en el PQD ha sido menos intensa y adscrita al ámbito puramente estatal a nivel del Ejecutivo. En San José fue un proceso que involucró a instancias públicas que finalmente no pudieron llegar a un acuerdo para aprobar el plan y en el PQD no pudieron coordinar efectivamente su implementación y seguimiento. Lo que a la larga obligaba a las organizaciones públicas y a sus técnicos a negociar con otros agentes en condiciones de mayor precariedad.

Aparentemente, ello confirma desde Centroamérica la validez de los planteamientos de Forester sobre el nuevo rol de los planificadores como mediadores de procesos. Rodríguez (2011) lo explica a través del paradigma de la racionalidad comunicativa que demanda que los profesionales contribuyan a equilibrar la mesa de negociación en el territorio empoderando a los actores más vulnerables y garantizando el tratamiento de todas las ideas en plan de igualdad. No obstante, la evidencia indica que en los casos estudiados no es tanto una negociación que proteja o reconozca a los más vulnerables como una negociación más o menos abierta con los poderes establecidos en el territorio ya sea a nivel político o económico. Se trataría entonces de planificadores “hegemónicos” según la clasificación de Forester (2002, p.12). En todo caso se cumple más bien lo visualizado por Harvey (1979) que los planificadores tienden a sucumbir ante el *status quo* y su reproducción. Sería la confirmación de lo que Giddens (2003) llama la reproducción de las prácticas institucionalizadas, para el caso la relación sector privado – sector público y la regulación de la propiedad privada del suelo. Todo ello pone en relieve la importancia de las habilidades de negociación que Adams & Tiesdell (2010) y Campbell & Henneberry (2005) han planteado como sintomáticas de la cultura de mercado.

- Construcción de coaliciones

Dice Long (2007, p.177) que la capacidad de agencia se evidencia, entre otros elementos, por la posibilidad de construir coaliciones e involucrar a otros en los proyectos personales por medio de: “prácticas discursivas y organizadoras”. Los hallazgos de este estudio ejemplifican estas prácticas. Es el caso de Puerto Cortés dónde se han construido coaliciones en al menos dos niveles. Primero, a través de la efectiva coordinación de las unidades municipales vinculadas a la planificación del territorio: medio ambiente, ordenamiento territorial, promoción social y otras que bajo el liderazgo de la gerencia de planificación y desarrollo han sido capaces de coordinarse y presentar posturas similares ante los agentes externos a la municipalidad. En un segundo nivel, está documentada también la formación de coaliciones entre la municipalidad y los habitantes para movilizarse en contra de ciertas decisiones del gobierno nacional que ponen en peligro recursos locales y las disposiciones del plan municipal. Esto también puede detectarse de varias maneras en el caso del AMSS, al haber tenido OPAMSS la capacidad de asociarse con

organizaciones de la sociedad civil como la UCA y FUNDAUngo para llevar adelante el proceso del PDT-AMSS. También lo logró a través de la efectiva coordinación con los equipos técnicos municipales que resultaron de gran apoyo para facilitar la aprobación del plan de parte de los 14 concejos municipales metropolitanos.

En Guatemala la formación de coaliciones se ha manifestado de varias maneras. Primero, entre las unidades internas de la municipalidad conformadas por las direcciones de planificación, control territorial y Urbanística aunque no por ello hayan dejado de existir algunas tensiones entre estos equipos. En todo caso fue la participación efectiva de estas unidades la que ha permitido la implementación del POT. De acuerdo a las fuentes consultadas fue más fácil lograr el respaldo de los privados para llevar adelante el POT que de las mismas unidades internas, para lo cual se realizaron numerosas presentaciones y espacios de socialización de las propuestas. En Guatemala además tiene interés la formación de la asociación de planificadores urbanos “Creamos Guate” constituida a partir de los profesionales vinculados al POT y que ha intentado poner en la agenda temas de planificación metropolitana que no pueden ser abordados institucionalmente para incidir en la opinión pública y en los tomadores de decisión en general.

Las experiencias de la GAM y del PQD por el contrario reflejan la debilidad de las coaliciones iniciales que no pudieron consolidarse alrededor de estos esfuerzos de planificación. En San José aun cuando en un primer momento existió el respaldo del CNPU para llevar adelante el PRUGAM y un acuerdo base entre el MIVAH y la CNFL para conducirlo el mismo terminó rompiéndose por las desavenencias entre las figuras políticas y técnicas. En el PQD el esfuerzo liderado por la SETEPLAN no pudo consolidarse más allá de algunas instituciones públicas cuyos titulares compartieron el modelo de planificación propuesto. Para los propósitos de éste trabajo igual de relevante que las coaliciones pro plan son las coaliciones opuestas. Estas se movilizaron con éxito en la GAM donde los desarrolladores inmobiliarios, el colegio de ingenieros y arquitectos y algunos planificadores originalmente vinculados al proceso PRUGAM pudieron detener la aprobación e implementación del plan incidiendo en las más altas esferas del Ejecutivo, movilizándolo a la opinión pública y planteando recursos judiciales.

De acuerdo a Long (2007, p.177) la capacidad de agencia se demuestra “por medio del esfuerzo por involucrar a los otros en diversos esfuerzos o proyectos propios” como reflejo de una manera de lidiar con las restricciones que plantea la vida. Esto es lo que han hecho los planificadores en Puerto Cortés, Guatemala y el AMSS, tanto a nivel de sus propias organizaciones, como con socios externos ya sea entre la misma población, con los privados o con agentes de la sociedad civil, respectivamente. Estas coaliciones no han surgido espontáneamente, han sido producto de lo que Long (p.43) denomina un juego de “interacciones, negociaciones y forcejeos sociales” evidenciado en diversos mecanismos como reuniones bilaterales, talleres, presentaciones que han tomado tiempo y que no están exentas de tensiones o diferencias posteriores. En la tipología de Sardan (1997) los casos analizados reflejarían más el establecimiento de relaciones de: negociación, acomodo, compromiso y transacción entre profesionales, políticos, empresarios,

organizaciones de la sociedad civil y población en general y no tanto acciones de subversión o confrontación. En los casos de Puerto Cortés y Guatemala el respaldo político del más alto nivel ha sido fundamental para aglutinar a estos socios y desanimar a los opositores. Sin embargo, algunos profesionales también han sido capaces de organizar coaliciones de “resistencia” contra la planificación oficial como en la GAM. También hay que señalar que estas coaliciones no están asociadas directamente a la regulación de la propiedad privada del suelo sino que a la puesta en práctica de ciertos instrumentos de planificación, que no han llegado a cuestionar el carácter absoluto de los derechos de propiedad. Sin embargo, para este trabajo, con Bourdieu (1995), todo lo anterior es síntoma del comportamiento práctico de los planificadores y de los políticos, en tanto a través de su acción de negociación, comunicación y organización están construyendo realidad conforme a sus posibilidades y dotaciones de capital y de alguna manera están encontrando y rehaciendo su lugar en el campo aunque sin lograr alterar el principio generador vinculado a la propiedad privada del suelo.

- Margen de maniobra

Dice Bourdieu (2003, p.160) que los agentes “disponen siempre de un margen objetivo de libertad que pueden explotar o no según sus disposiciones subjetivas”, Tovillas (2010) explica ese comportamiento con la analogía deportiva diciendo que: “el buen jugador es el juego hecho hombre (...) hace lo que demanda y exige el juego (...) con margen para la invención permanente” (p.59). ¿Cómo se evidencia ese “margen de invención” en la práctica de los planificadores en los casos centroamericanos?

Una primera evidencia surge de las acciones de los políticos vinculados a los procesos de planificación. Estos han demostrado su capacidad para aprovechar su margen de maniobra en relación a la gestión del territorio. Esto incluye, su capacidad para interpretar y manipular las restricciones que les plantea el campo. Es el caso del alcalde de Puerto Cortés quien a pesar de no gozar del apoyo del gobierno nacional por sus diferencias político partidarias ha sido capaz de gestionar por su cuenta apoyos y recursos para llevar adelante su visión del municipio enmarcada en el PDM-OT. Esto incluye el acuerdo para recibir un porcentaje fijo de los ingresos portuarios y mantener una relación de colaboración con la operadora portuaria. Ese margen se reflejó también en el aprovechamiento de la Ley Visión País y de otros esfuerzos de carácter nacional para la formulación del PDM-OT y su registro oficial. También fue el caso del vicealcalde de Guatemala cuando logró convencer a la municipalidad de comprometerse con el proceso del POT y organizar un equipo técnico con las capacidades suficientes para llevarlo adelante. Dinámicas de las que en un segundo momento se apropiaría también el alcalde Arzú.

Es notable que a diferencia de los alcaldes, las figuras políticas de nivel nacional involucradas en esfuerzos como el PRUGAM y el PQD no hayan querido, o no hayan podido, aprovechar su margen de maniobra para avanzar en la aprobación o en la implementación de los mismos. Aparentemente, ello se debería a la ausencia de un respaldo político de más alto nivel, en la Presidencia de la República o talvez a la falta de un real compromiso, o no sentirse concernidos o

interesados por proyectos potencialmente polémicos y políticamente riesgosos. En el AMSS no han sido tanto los alcaldes los protagonistas del proceso como los equipos técnicos. Estos han aprovechado su margen de maniobra para lograr la aprobación e implementación del PDT. Fueron los técnicos liderados por la Dirección de OPAMSS quienes tuvieron la iniciativa y lograron que en 2013 se aprobara el proyecto de actualización del plan y que en 2016, bajo otra Dirección, lograron la aprobación del Esquema Director y posteriormente de las reformas del reglamento de ley y del nuevo sistema de compensaciones. Los técnicos también han sabido aprovechar ese espacio de maniobra en Guatemala sobre todo para lograr la puesta en práctica de una visión fundamentada en el Neo Urbanismo y la propuesta general de densificación de la ciudad para lo cual se aseguraron del apoyo, o al menos la no oposición por parte de los privados. También supieron hacerle ver a los políticos el valor del POT en una coyuntura económica crítica. Lo mismo puede decirse del caso de Puerto Cortés donde los planificadores a cargo de las distintas unidades han tenido y tienen la oportunidad de plantear propuestas innovadoras para la implementación del plan a las autoridades municipales y han podido incidir efectivamente en la realización de muchas de sus propuestas.

Las posibilidades de los planificadores y de los políticos para aprovechar estos márgenes de maniobra están vinculadas a la movilización de determinados recursos o capitales a su disposición. Lo que Bourdieu denomina “la capacidad de apuesta” (2009, p.98). Tanto en Puerto Cortés como en Guatemala se trata de municipalidades como recursos económicos propios, no dependientes del gobierno nacional, por lo que son capaces de confrontarlo o ignorarlo. En Guatemala también jugó un papel positivo la movilización de las relaciones sociales de “élite” del mismo alcalde, como una manifestación de la importancia del capital social previsto en el constructivismo estructural y finalmente su peso político a nivel nacional, noción que puede asemejarse al prestigio o capital simbólico de la teoría bourdeana. A un nivel más modesto también se puede reconocer esta movilización de capitales en Puerto Cortés.

El vínculo entre planificadores y políticos encaja en lo que de Sardan (1995) denomina transacciones económicas, sociales y simbólicas. Por una parte, los planificadores necesitan, buscan y en el mejor de los casos obtienen el indispensable respaldo de los políticos que es esencial para viabilizar sus propuestas “técnicas” frente a otros agentes. Por su parte, el tomador de decisión recibe a cambio ideas innovadoras, proyección más allá del ámbito local y prestigio dentro del campo político. Para que esta transacción se produzca debe existir una base de confianza, disposición al diálogo o visión como se ha visto en los casos de Puerto Cortés, Guatemala y el AMSS y además necesita de otro recurso poco visibilizado en la literatura: el tiempo. Sin embargo, para efectos de este trabajo es claro que estas relaciones o transacciones exitosas, no se han producido en torno a un cuestionamiento de la propiedad privada del suelo. Al contrario, en prácticamente todos los casos se advierte que éste es un tema socialmente sensible, en la lógica de Bourdieu (2003), una *doxa* demasiado potente como para que un político se arriesgue a cuestionarla y si acaso apenas a modularla. La figura 7.3 muestra una síntesis gráfica de esta discusión sobre la capacidad de agencia y los capitales de los planificadores.

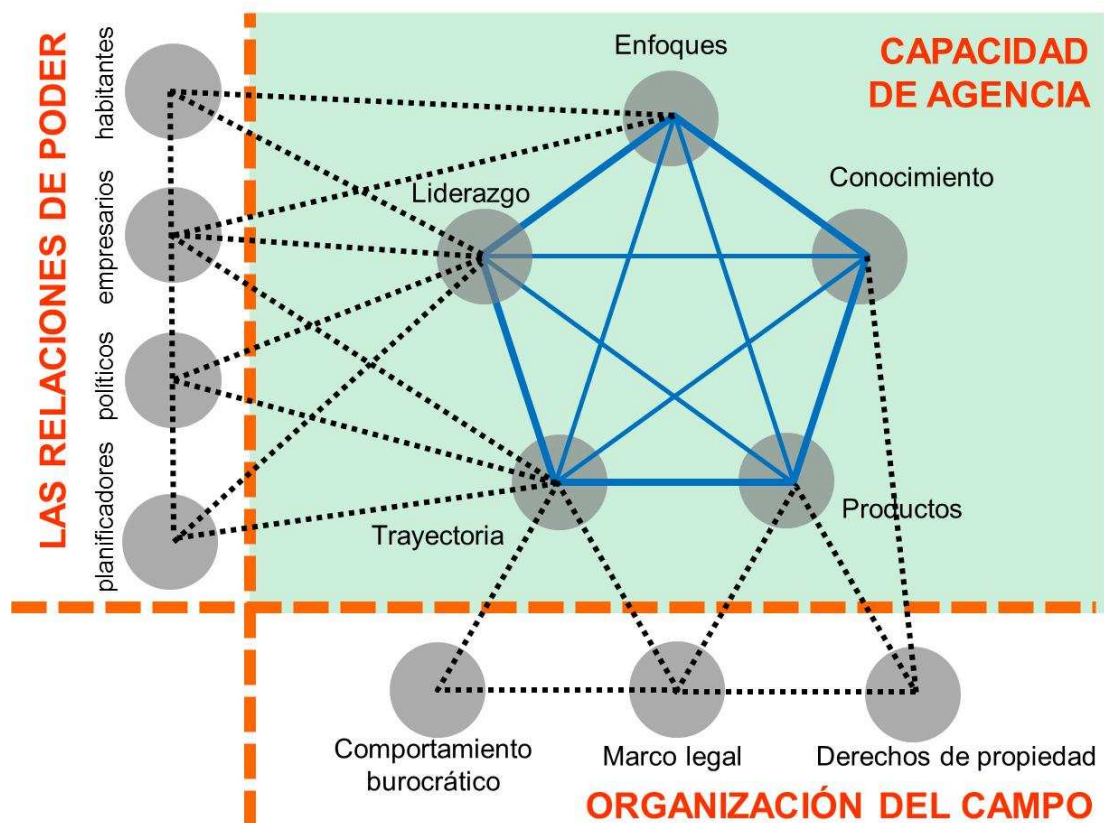


Figura 7.3: Capacidad de agencia y capitales

Fuente: elaboración propia

En resumen ¿Cómo se expresan la capacidad de agencia y las dotaciones de capital social y cultural de los planificadores en sus prácticas? Como lo prevé Bourdieu, el capital cultural de los planificadores se expresa esencialmente a través del cúmulo de conocimientos especializados obtenidos a través de los procesos de formación que les otorgan prestigio en el campo y de una serie de valores, enfoques y formas de entender la planificación con todo y las contradicciones entre interés privado y bienestar público que estos comportan y se manifiestan en los diversos productos de la planificación incluyendo planes, permisos y proyectos. El capital social se expresa en las relaciones que establecen a lo largo de su trayectoria en el campo prevalentemente con tomadores de decisión política, empresarios y colegas y en menor medida con la población, con quienes los planificadores, según lo propuesto por Long (2007), eventualmente logran establecer coaliciones de mutuo beneficio en las que el prestigio personal juega un papel fundamental. Finalmente, la capacidad de agencia entendida como las formas diversas de “lidiar con la vida” se expresa en el aprovechamiento efectivo de los márgenes de maniobra que permite el marco normativo, la capacidad de negociación y el liderazgo que los planificadores en Centroamérica han sido capaces de ejercer en momentos específicos.

Finalmente, para cerrar la discusión y abrir el espacio para las conclusiones de este trabajo se presenta la figura 7.4 que ilustra la relación entre los tres planos explicativos aquí abordados: la organización del campo; las relaciones de poder y la capacidad de agencia, los cuales en definitiva configuran las prácticas de los planificadores del territorio en Centroamérica respecto a la propiedad privada del suelo.

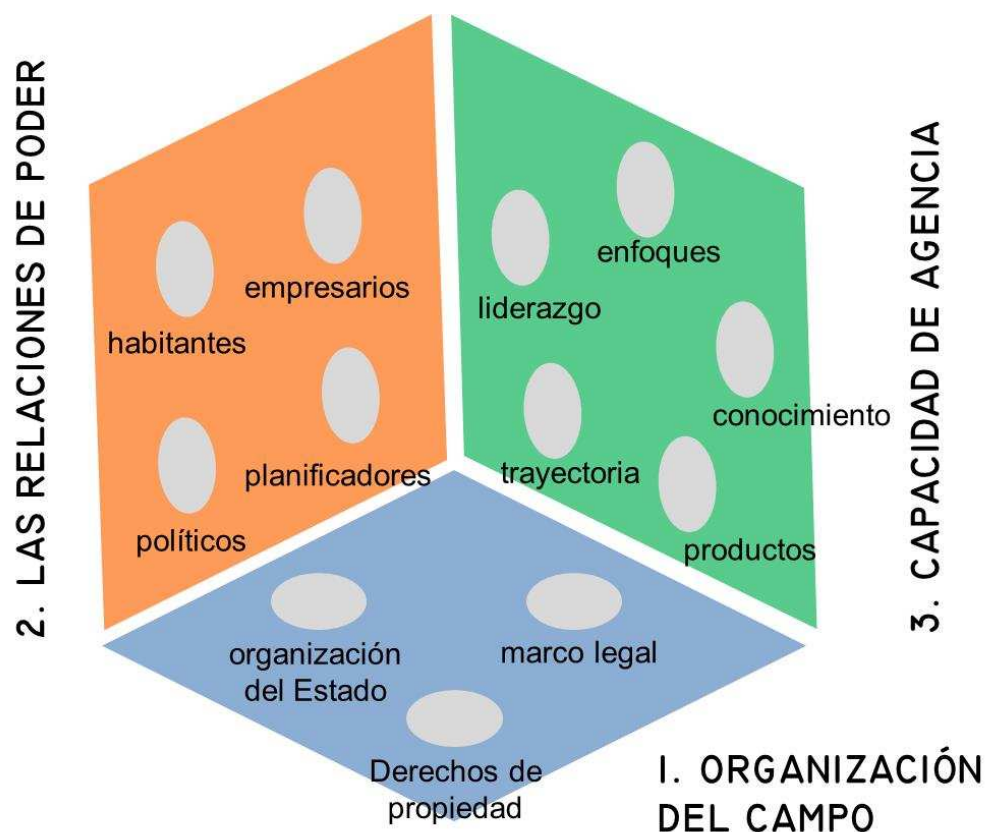


Figura 7.4: Los planos explicativos de las prácticas

Fuente: elaboración propia con base en discusión

Identificar los procesos generativos detrás de estos planos será la materia central de las conclusiones.

*Ese es el gran mal de El Salvador:
la riqueza, la propiedad privada, como un absoluto intocable
¡y ay del que toque ese alambre de alta tensión! Se quema...*
(Monseñor Romero, Homilía del 12 de agosto de 1979)

VIII: CONCLUSIONES

Esta tesis doctoral nace motivada por la acción: la propia práctica profesional en el campo de la planificación territorial en múltiples niveles en diferentes países de Centroamérica, trabajando con organizaciones del gobierno nacional, municipalidades, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional, universidades y empresas privadas. La investigación también parte de la observación de un potencial cambio en las prácticas a nivel regional durante las dos primeras décadas del siglo XXI, desde la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial en Honduras (2003) hasta el inicio de la implementación del Plan de Desarrollo Territorial del AMSS (PDT-AMSS) en 2017, además de la incorporación de agendas y estrategias centroamericanas vinculadas al territorio en el marco del proceso de integración regional. En estas experiencias se ha intentado regular la propiedad privada el suelo y han emergido conflictos de varios tipos entre tomadores de decisión política, empresarios, habitantes y planificadores. De estas manifestaciones empíricas surge la motivación de este trabajo por estudiar la configuración de las prácticas de los planificadores y la estructuración del campo en relación a uno de los elementos clave de la historia centroamericana como es la propiedad privada del suelo.

Desde un punto de vista epistemológico la tesis ha problematizado las relaciones entre cuatro conceptos que configuran el objeto de estudio: el campo de la planificación territorial; el papel del agente planificador y su capacidad de agencia; la propiedad privada del suelo y la práctica profesional de los planificadores la cual se entiende como la combinación de productos y actividades, intenciones y formas de hacer. En última instancia, la investigación trata de explicar cómo la organización del campo, las relaciones de poder entre los agentes y la capacidad de agencia, incluyendo el capital social y cultural de los planificadores, han configurado sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica entre 2003 y 2017.

Para ello, la tesis se ha sustentado y ha discutido con cuatro grandes líneas teóricas provenientes de la sociología, la antropología, la geografía y la planificación territorial, además de los estudios urbanos latinoamericanos. En primer lugar, se ha adoptado el marco del constructivismo estructural de Bourdieu aplicándolo al estudio de la planificación territorial en la lógica propuesta por Wacquant (2017) para los estudios urbanos. Una segunda línea teórica tiene que ver con la sociología del desarrollo orientada al actor de raíz más antropológica, inspirada en autores como Long (2007), de Sardan (1995) y Bastiaensen et al. (2015) que ha permitido una reflexión más amplia sobre las prácticas y la capacidad de agencia. La tercera línea teórica que se ha integrado en la investigación proviene de la geografía de inspiración marxista por medio de Lefebvre (1976, 1978, 2013) y Harvey (1979, 2008, 2010) y gira en torno a la producción social del

espacio, las características de la propiedad privada del suelo y las tensiones entre su valor de uso y su valor de cambio como condicionantes críticas de la planificación territorial. La cuarta línea teórica está vinculada a los debates contemporáneos en torno a las teorías de la planificación territorial, en especial el paradigma comunicativo (Forester, 1996, 2012; Healey, 2009) y crítico (Flyvbjerg, 2002, 2013) por su interés en temas como la práctica profesional, la comunicación y el conflicto. Finalmente se ha incorporado una línea de discusión fundada en los estudios urbanos latinoamericanos interesados por temas como la configuración urbana, la propiedad, la renta del suelo y el papel de las “élites” en Centroamérica. El trabajo ha buscado hacer un aporte a estos marcos teóricos enriqueciéndolos con su aplicación a la planificación del territorio, contrastándolos con nueva evidencia empírica proveniente de Centroamérica y poniéndolos a dialogar desde una mirada centrada en el agente planificador.

Para ello, se optó por una estrategia metodológica pluralista a partir de cinco experiencias de planificación territorial en Centroamérica. Se trató de una muestra intencionada en un sentido cualitativo que incluye: el Plan GAM en Costa Rica; el POT de Guatemala; el PDT-AMSS; el PDM-OT de Puerto Cortés; y el PQD 2014-2019 de El Salvador. Ello ha permitido comparar la operación de los campos, las relaciones entre los agentes y las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo entre casos, países y niveles de planificación. Los casos se han reconstruido a partir de información documental y de un conjunto de 40 entrevistas a profundidad con informantes clave en cuatro países: planificadores, tomadores de decisión, empresarios e investigadores. Las entrevistas se han procesado a través de un análisis cualitativo inspirado en la Teoría Fundamentada que ha permitido, escuchar la voz de los protagonistas de los procesos e impulsar el trabajo desde una mirada inductiva. De esta reconstrucción aparecen algunos temas clave sobre la operación del campo: el vínculo entre instrumentos de planificación, gestión del suelo y derechos de propiedad privada; la importancia del marco normativo jurídico; la relevancia de las competencias municipales de planificación y los conflictos entre organizaciones públicas vinculadas a la planificación del territorio. De igual forma, se ha vislumbrado como las relaciones entre los agentes: empresarios, habitantes, tomadores de decisión, planificadores y otros, configuran la operación del campo. Finalmente, se ha confirmado la importancia de las características personales de los agentes involucrados en los procesos de planificación tales como: sus enfoques o ideas sobre la planificación; el conocimiento especializado; las experiencias previas y la capacidad de liderazgo y negociación.

Finalmente, con la discusión de los hallazgos empíricos se entra en el momento retroductivo de la tesis para acercarse a la identificación de los procesos generativos o mecanismos que explican las prácticas (Harvey, 2018, p.260) desde una mirada imaginativa, más allá de los elementos factuales que inicialmente motivaron el trabajo. Se trata entonces de explicar la forma en la que el campo, las relaciones de poder y la capacidad de agencia configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. En las secciones que siguen se profundiza en el diálogo entre los hallazgos y el marco teórico para proponer respuestas a las

preguntas de investigación y reflexionar sobre la continuidad del trabajo investigativo en torno al objeto de estudio.

8.1 LAS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DE LA PRÁCTICA: LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO, MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

La primera pregunta de esta investigación se interroga sobre la manera como la organización del campo de la planificación territorial y los arreglos institucionales condicionan las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica. Los cinco casos de estudio ponen en evidencia la importancia de tres elementos estructurales del campo relacionados entre sí y que ofrecen una respuesta inicial a esta pregunta: los derechos de propiedad; el marco legal; y la organización del Estado.

8.1.1 Los derechos de propiedad privada del suelo y las prácticas

Las experiencias de planificación territorial en Centroamérica están limitadas por una forma conservadora de entender y tratar los derechos de propiedad privada del suelo. Un elemento común en todos los casos ha sido la referencia a las limitantes que estos derechos imponen sobre la forma de hacer planificación del territorio incluyendo la oposición tanto de agentes empresariales como de los mismos tomadores de decisión política e incluso los habitantes. Más crítico para los propósitos de esta investigación es que estas limitantes se entienden como incuestionables por el carácter “sagrado” o absoluto de dichos derechos y su reconocimiento generalizado como tal dentro de la sociedad. A diferencia de otros elementos del marco legal, como la distribución de competencias entre organizaciones del Estado, en este aspecto prima el respeto a la legalidad o a una interpretación legalista (Fernandes & Maldonado, 2010) de las disposiciones constitucionales que tratan este derecho individual.

En el marco bourdeano estas afirmaciones asumen el carácter de una *doxa*, una verdad “naturalizada” e incuestionada dentro del campo ante la cual los planificadores y los tomadores de decisión política deciden rendirse sin cuestionarla. No hay evidencia en los casos estudiados de planteamientos alternativos como puede ser el principio de legitimidad al que alude el derecho urbanístico que cuestiona una ilusión de legalidad cuando la ciudad se construye realmente desde prácticas aparentemente “ilegales”.

Bourdieu & Wacquant (2005, p.121) plantean que las *doxas* no son otra cosa más que un sofisticado instrumento de dominación del campo de parte de los grupos dominantes que han logrado que esta sea asumida o “naturalizada” por el resto de agentes sin mayor cuestionamiento constituyendo un elemento clave de la “violencia simbólica”. En efecto, en los casos centroamericanos estudiados en éste trabajo, la aspiración de los planificadores es en todo caso llegar a “modular” ese derecho a través de diversos instrumentos de gestión del suelo que se traducen en parámetros urbanísticos que regulan la intensidad con la que los privados pueden

hacer uso de sus inmuebles. Además, hasta ahora, en los casos más avanzados que se han estudiado en la región, los mismos planificadores reconocen que han sido muy generosos con los privados en la modulación de dichas intensidades. Ello se asemeja al concepto de “consentimiento” utilizado por Valdez (2016, p.106) para explicar cómo las élites logran que el resto de agentes sociales asuman como propias sus posiciones canalizadas a través de los medios de comunicación, tanques de pensamiento e instancias académicas. Todo ello confirma el peso de la dimensión subjetiva de la propiedad privada del suelo (Oliveira, 2015) más allá de la dimensión jurídica formal.

Por otra parte, dentro de los enfoques y principios que orientan las prácticas de los planificadores aparece con fuerza la intencionalidad de promover el desarrollo económico de sus territorios favoreciendo la inversión privada y la creación de un ambiente de certeza para los empresarios. Ello impone necesariamente una mirada conservadora respecto a los cambios que pueden introducirse en materia de planificación del territorio lo que favorece la perpetuación de un *status quo* dominado por una visión absoluta de los derechos de propiedad y la predominancia de su valor de cambio sobre su valor de uso. Es notable que salvo en el caso de Puerto Cortés, en ninguna de las experiencias analizadas se hace alusión a otras formas de propiedad ya sea pública, colectiva o tradicional. En ese sentido, la forma de regular (o no) los derechos de propiedad del suelo no solo es un producto de la práctica de los planificadores y de otros agentes, sino que también es una restricción hasta ahora insuperable para la misma práctica.

8.1.2 Marco legal y prácticas

La planificación territorial en Centroamérica está regida por una serie de principios constitucionales, leyes, reglamentos, ordenanzas y normas específicas. Hay principios constitucionales que otorgan competencias en materia de planificación a los gobiernos nacionales y a los municipios, como en Guatemala, Honduras y El Salvador. Además, las Códigos Municipales en estos países también habilitan a los municipios a liderar la planificación de sus territorios y leyes nacionales como la de Planificación Urbana (LPU) en Costa Rica, la LODT salvadoreña y la LDOT-AMSS en San Salvador hacen caer el peso de la planificación sobre las municipalidades y organismos metropolitanos como el COAMSS/OPAMSS. Adicionalmente, en todas las experiencias se han producido normas complementarias a nivel de reglamentos y ordenanzas para facilitar la aplicación de los instrumentos de planificación.

En la lógica bourdeana la existencia y operación de reglas específicas o regularidades es una de las propiedades constitutivas de cualquier campo de la vida social las cuales de alguna forma ordenan la manera en la que operan los agentes, aunque sin determinarlos. Como dice Coslovsky (2016, p.1), las leyes no son algoritmos ya que siempre están sujetos a un nivel de interpretación de parte de los agentes. De igual forma, en este trabajo se ha retomado lo planteado por Azuela (2013) en el sentido que las leyes, y las instituciones en general, más que marcos fijos son reinterpretadas por los agentes en sus prácticas. Esta investigación confirma dichos planteamientos en tanto la existencia de estos marcos legales no ha significado un límite

insuperable o absoluto en las experiencias de planificación analizadas. Los agentes como en el AMSS o Puerto Cortés han sido capaces de aprovechar leyes existentes para construir sus planes o elaborar algunos instrumentos específicos de regulación de la propiedad. El municipio de Guatemala incluso ha superado el vacío de una ley de ordenamiento territorial nacional para abrir brecha en términos de la creación de una normativa propia que ha resistido diversos desafíos constitucionales. En los casos analizados que han pasado por un proceso formal de aprobación e implementación, los mismos planificadores, como parte de su práctica, han originado nuevas reglas a través de la creación de ordenanzas y la modificación de reglamentos existentes con incidencia sobre la propiedad privada del suelo, tales como: las disposiciones sobre usos del suelo en el ROT de Guatemala, las ordenanzas del PDM-OT en Puerto Cortés o los nuevos parámetros urbanísticos y sistema de compensaciones en el AMSS. En ese sentido, los planificadores han creado y recreado los marcos legales que regulan su acción aunque sin cuestionar el carácter absoluto del derecho de propiedad. Más importante aún desde la lógica de la práctica, es que lo han hecho con la intencionalidad de tener más y mejores instrumentos para desarrollar su quehacer relativo a la propiedad privada del suelo.

8.1.3 Arreglos institucionales y la organización del Estado

Los casos de planificación territorial estudiados en Centroamérica confirman que esta es una función pública a cargo de: organizaciones en el gobierno nacional como secretarías, ministerios o instituciones autónomas como en la GAM o en el PQD; las municipalidades como en Guatemala o en Puerto Cortés o de organismos intermedios metropolitanos como COAMSS/OPAMSS, dentro de las cuales los planificadores realizan su práctica.

Aunque no es posible establecer una línea de causalidad directa, es claro que las experiencias analizadas a cargo de instancias nacionales son las que han tenido mayores dificultades para ser aprobadas, como el Plan GAM, o implementadas, como el PQD. Esto debido a las disputas políticas, dificultades de coordinación o diferencias de enfoque entre las múltiples organizaciones del Ejecutivo y con las municipalidades. Queda claro que a pesar de las disposiciones del marco legal, de los acuerdos o convenios entre instituciones y de la existencia de espacios de coordinación, es muy difícil que las organizaciones del gobierno nacional actúen de forma unitaria o monolítica en materia de planificación territorial. Elementos recurrentes como la ausencia de continuidad en las políticas nacionales, los cambios de ubicación o la supresión de unidades son manifestaciones de esta conflictividad al interior del Estado a nivel nacional. En la lógica de Bourdieu (2003) el Estado no se comporta como un aparato, dominado por un poder único, sino como una constelación de sub campos parcialmente autónomos con unidades y funcionarios que a su vez se disputan poder y prestigio político. En tal sentido, se trata de otro campo más amplio: el del poder que actúa como “un meta campo” (Bourdieu & Wacquant, 2005, p.167) que permea en el campo de la planificación. Esto constituye una importante limitación para la actuación de los planificadores desde estas organizaciones, más allá de sus propias capacidades personales, en tanto los conflictos y disputas con colegas se vuelven frecuentes y limitan el alcance de sus propuestas en términos de proyectos, planes y políticas. Todo ello

confirma desde Centroamérica la fragilidad de la ilusión del paradigma moderno de planificación que suponía que el Estado nacional era capaz de planificar y orientar el cambio social.

La evidencia empírica de este trabajo confirma por otro lado, la importancia de los gobiernos municipales como promotores de procesos relativamente exitosos de planificación territorial. Municipios privilegiados por razones económicas y políticas como Guatemala y Puerto Cortés, así como una asociación de municipios como el AMSS, han elaborado, aprobado e implementado en los últimos diez años planes territoriales independientemente del gobierno nacional aprovechando, o interpretando, las competencias del marco legal. Ello no niega la existencia de conflictos y disputas con instancias nacionales, como los ministerios de medio ambiente o los encargados de infraestructura o movilidad. Sin embargo, estas experiencias confirman que dichas diferencias no han impedido llegar a acuerdos puntuales como en Puerto Cortés y menos han detenido la aplicación de los planes, toda vez cuenten con el respaldo de los tomadores de decisión política de nivel local. En tal sentido, los planificadores en estas municipalidades, o en OPAMSS, disponen paradójicamente de una plataforma de mayor potencia para sus prácticas que sus colegas en el ámbito nacional, aunque sean de menor alcance territorial.

En síntesis, se confirma que los elementos más estructurales del campo de la planificación territorial en Centroamérica tienen una incidencia directa sobre las prácticas de los planificadores. Primero, la interpretación absoluta de los derechos de propiedad privada del suelo actúa como una limitación incuestionada e incuestionable para las prácticas de los profesionales donde prima una visión conservadora y legalista que favorece la reproducción del *status quo* y en última instancia la dominación de los grupos interesados en mantener e incrementar los valores de cambio de sus propiedades. En segundo lugar, los marcos legales y normativos existentes, fuera de los vinculados con los derechos de propiedad, son procesados como moldes más flexibles que pueden ser reinterpretados, transformados y precisados por los agentes, incluyendo los planificadores, para acomodar sus prácticas. Finalmente, la forma en la que el Estado está organizado para abordar la planificación del territorio se constituye en una base limitante o habilitante de las prácticas individuales según las disputas de poder que enfrentan y el nivel de autonomía de que disponen estas organizaciones, con condiciones aparentemente más restrictivas en el gobierno nacional y más abiertas en municipalidades o asociaciones de municipios. El relato de un planificador de Guatemala pone de manifiesto el funcionamiento de estos mecanismos:

Porque obviamente nosotros fuimos relativamente pragmáticos, en términos de qué se puede hacer y qué no se puede hacer. Por supuesto, yo hubiera querido una normativa que tuviera muchas otras cosas pero al final de cuentas... le buscamos la manera de hacer lo que se podía dadas las restricciones legales, políticas, financieras, etc. ¿Cómo logramos lo mejor que podemos hacer? Y hubo ciertas cosas que no se pueden incluir. Pero así es la vida. Si hubiéramos comenzado con temas como “el territorio es de todos y usted tiene que dar gratis estas tierras y usted esto” (...). Sí, claramente son temas que en otros países existen, o el puro tema de la expropiación qué está desarrollado en otros países a niveles mucho mayores...

Precisamente, el elemento motor de la operación de este ámbito estructural, su proceso generativo está definido por una interpretación dóxica de los derechos de propiedad del suelo incrustada en su dimensión subjetiva. Este elemento ha actuado, hasta ahora, como un principio ordenador insuperable en beneficio de los poderes dominantes del campo y ante el cual en las experiencias analizadas no ha habido posibilidad de plantear alternativas, probablemente como dice Bourdieu por la misma complicidad de los dominados. En ese sentido, los planificadores del territorio en Centroamérica mantienen una práctica “ortodoxa” respecto a la propiedad privada del suelo. Al menos en los casos estudiados hasta el momento no hay evidencia de prácticas “heterodoxas” en las que se haya cuestionado o puesto en marcha alternativas a la propiedad privada individual y en tal sentido prima un comportamiento “pragmático” de adaptación a dicha condición. En la figura 8.1 se muestra una interpretación gráfica de esta primera conclusión.

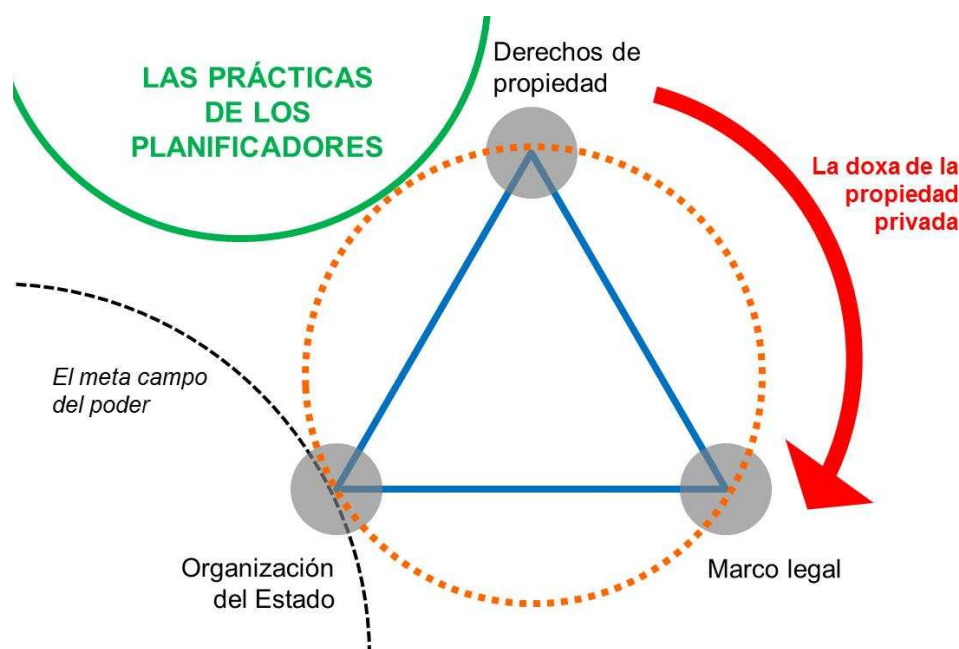


Figura 8.1: Las condicionantes estructurales de la práctica

Fuente: elaboración propia

8.2 PODER Y RELACIONES ENTRE AGENTES EN EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La segunda pregunta de investigación de este trabajo se interroga sobre la manera en la que las relaciones de poder entre los agentes: empresarios, tomadores de decisión política, habitantes y planificadores se expresan en las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Los cinco casos analizados apuntan en dos direcciones: primero, la presencia de relacionamientos entre los agentes del campo que condicionan las prácticas de los planificadores y segundo, la existencia de diversos conflictos entre los agentes que se expresan en el territorio y en las relaciones. En el fondo se entiende que ambas son manifestaciones de las relaciones de poder como expresiones de dominación o resistencia de los agentes.

El recuento de las relaciones que establecen los agentes dentro del campo incluye seis pares de relacionamientos entre planificadores, empresarios, habitantes y tomadores de decisión. Tres de estos vinculan a los planificadores con los otros agentes y uno adicional los vincula entre ellos mismos como parte de los diversos equipos técnicos que interactúan en la formulación e implementación de planes territoriales. Todo ello tiene una incidencia directa sobre las prácticas.

8.2.1 El par planificadores – empresarios

En los casos analizados, los planificadores y los empresarios se encuentran en múltiples espacios y establecen relaciones en diferentes planos. Durante la fase de formulación de todas las experiencias se han instituido espacios de consulta e información entre los equipos técnicos y los representantes empresariales. En Puerto Cortés, Guatemala y el AMSS ello se ha institucionalizado durante la fase de aplicación. También ha habido múltiples contactos y reuniones bilaterales no instituidas entre empresarios y los equipos técnicos que se entienden como parte de los procesos regulares de consulta, asesoría previa y negociación para cualquier proyecto de inversión. En el POT y el PDT-AMSS esta negociación se ha entendido como parte del proceso de planificación en tanto la visión de los planes ha sido orientar las actividades de los privados en la ciudad. Esta dinámica de trabajo incide directamente sobre uno de los elementos cruciales de la práctica de los planificadores como es la emisión de permisos de urbanización y construcción. En todo caso, los planificadores saben que si se produce una discrepancia crítica, los empresarios, sobre todo los más grandes o “influyentes”, vinculados a las élites de sus respectivos países, pueden recurrir a otros canales para ejercer presión o negociar en la toma de decisiones sobre sus proyectos. Para ello, es frecuente que escalen a contactos directos con los políticos que están “arriba” de los planificadores.

Otro recurso detectado para ejercer presión es la organización de coaliciones contra el plan, junto a otros agentes como los colegios profesionales o los medios de comunicación como en la GAM. Estos movimientos: incidencia, influencia, movilización de medios son estrategias documentadas en la literatura (Segovia, 2018, p.88) sobre el comportamiento de las élites en la región. Esta relación también está marcada por la familiaridad y cercanía que puede establecerse entre representantes empresariales y planificadores después de múltiples episodios de negociación o relacionamiento que generan un aprendizaje. Además, hay que recordar que muchos planificadores en Centroamérica han desarrollado una trayectoria profesional que ha pasado o pasará por la empresa privada, lo cual también favorece la constitución de redes y potenciales colaboraciones. Lo que al final también constituye una forma de incidencia de los privados sobre la formulación de políticas públicas y toma de decisiones. Finalmente, los mismos planificadores reconocen la importancia de un enfoque pro inversión en los planes lo que los posiciona como facilitadores de los proyectos privados.

Todo ello pone a los profesionales “técnicos” en clara desventaja respecto a los empresarios, particularmente los más grandes y corrobora lo planteado en la literatura en dos sentidos. Primero, refuerza la vigencia del paradigma comunicativo (Forester, 2012) en tanto los

planificadores asumen el rol de negociadores y representantes de la administración pública. Sin embargo, estos llegan disminuidos a la “transacción” con los privados (de Sardan, 1995, 2009), ya que pueden estar vinculados con los mismos por potenciales relaciones de amistad o de trabajo, o están predispuestos favorablemente a la inversión al mismo tiempo que saben que los empresarios disponen de otros recursos fuera de su control para influir sobre los tomadores de decisión. Segundo, como recuerdan Bastiaensen et al. (2015, p.50), esta asimetría no evita que surjan conflictos cuando los planificadores, con sus propios apoyos, o por una disposición más inclinada hacia el interés público, ejercen su capacidad de agencia, resisten a la presión y deniegan permisos o imponen condiciones más restrictivas para el desarrollo de los proyectos privados. En el fondo, a pesar de sus recursos y estrategias, los empresarios no tienen siempre asegurada la disputa por el uso y control del territorio.

8.2.2 El par planificadores – habitantes

En los casos centroamericanos analizados ha tomado fuerza la intención de desarrollar procesos participativos de planificación que involucren de forma explícita a los habitantes del territorio. No obstante, solo en Puerto Cortés se ha podido detectar evidencia de un verdadero involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones sobre el territorio y el establecimiento de espacios formales e informales de relacionamiento entre planificadores, los habitantes y sus organizaciones. En las otras experiencias, más allá de las declaraciones iniciales y de episodios puntuales de consulta, la relación ha sido limitada.

Esto tiene un doble efecto. Por una parte, la ausencia de espacios y prácticas perpetúa la debilidad de la relación y la dificultad que los mismos planificadores reconocen tener para convocar, dialogar e interactuar con los habitantes y sus organizaciones. Esto es consistente con lo encontrado por Coslovsky (2016, p.30) en el sentido que los técnicos no saben cómo relacionarse con los habitantes por lo que tienden a ignorarlos. Esto también apunta en la línea planteada por Márquez & Pradilla (2017, p.22) en tanto la primacía de lo privado y la mercantilización disminuye las posibilidades de la participación ciudadana. La experiencia de Puerto Cortés constituye un contrapunto en ese sentido ya que ahí existe una unidad especializada y un equipo profesional entrenado y encargado de facilitar esta relación. Del lado de los habitantes esto inhibe su acercamiento con los procesos de planificación restándoles legitimidad e interés. La dificultad para echar a andar instrumentos como los PLOT en Guatemala ejemplifica estas limitaciones.

Esto resulta en tres condicionantes críticas para la práctica de los planificadores. Primero, limita la posibilidad de formar coaliciones con un agente o un conjunto de organizaciones que podrían contribuir al cumplimiento de sus visiones sobre el territorio directamente asociadas con el interés público y el bien común o como dice Segovia (2018, p.89) dificulta la organización de contrapesos al poder de influencia de las élites económicas. Segundo, abre un potencial frente de conflicto en torno a decisiones como permisos cuestionados por los vecinos, como se ha podido detectar en algunas zonas acomodadas de Guatemala y San Salvador. Tercero, esta ausencia de canales directos de relacionamiento con los habitantes los obliga a recurrir a otras formas de

presión, usualmente sobre los políticos, como en el caso de los colectivos en la GAM, lo que termina subrayar la subordinación de los planificadores respecto a los tomadores de decisión.

8.2.3 El par planificadores – tomadores de decisión política

Los casos analizados evidencian el peso de los tomadores de decisión política en el gobierno nacional o en las municipalidades en los procesos de planificación territorial. Presidentes, jefes, titulares y alcaldes aparecen con frecuencia como protagonistas de estos procesos por su participación activa en los mismos, por el vínculo estrecho que establecen con los planificadores directamente encargados o por su indiferencia. En tal sentido pueden distinguirse tres tipos de relacionamiento que inciden sobre las prácticas de los planificadores.

Un primer tipo de relación es de aparente colaboración o respaldo mutuo. Los alcaldes se han comprometido con los procesos de planificación y han establecido vínculos de colaboración efectiva con sus equipos técnicos en una relación que se puede conceptualizar como una transacción mutuamente beneficiosa (de Sardan, 2009, p.389), en la que: por un lado, los planificadores reciben recursos económicos, materiales, oportunidades de formación, tiempo y respaldo político y por otro, los políticos obtienen ideas, propuestas y conocimiento experto que contribuyen a su proyección y prestigio político. Dicha relación ha llegado a instituirse en espacios formales donde los políticos y los planificadores discuten la toma de decisiones y donde estos últimos exponen propuestas y plantean iniciativas que pueden ser retomadas o viabilizadas por los políticos. No obstante, esta aparente colaboración no deja de evidenciar el rol subordinado de los planificadores respecto de los políticos ya que la ausencia de respaldo o colaboración de su parte se convierte en una condición indispensable para que los planificadores puedan ejercer efectivamente sus prácticas, comprometiendo su lealtad. La ausencia de este respaldo, o de una “transacción” de mutuo beneficio, explicaría potencialmente por qué no se han implementado instrumentos más robustos de gestión del suelo que pudieran alterar el *status quo* dominado por la *doxa* de la propiedad privada ante la cual sucumben tanto planificadores como políticos con un comportamiento “ortodoxo”, independientemente de su filiación partidista.

Un segundo tipo de relación es en la que los tomadores de decisión actúan como verdaderos intermediarios de las demandas, o presiones, de otros agentes como los empresarios y los habitantes, los cuales a través de diferentes canales formales e informales se comunican con los tomadores de decisión para empujar sus agendas. Es el caso de los colectivos en la GAM y de los grandes empresarios que comprende un repertorio amplio de acciones: desde la movilización de calle para reivindicar ciclovías, cierre de colonias para protestar contra los permisos, hasta comunicados de prensa y reuniones con Presidentes. Estos relacionamientos pueden incluir transacciones de otro tipo, incluidas prácticas corruptas que se han señalado en algunos de los casos de estudio. Nuevamente, esto subraya el carácter subordinado de los planificadores ante el poder político incluso cuando han llegado a ocupar puestos importantes en la jerarquía estatal como titulares y en el campo de la planificación territorial al meta campo del poder estatal.

El tercer tipo de relacionamiento aparece en los casos en los que los tomadores de decisión ignoran o son indiferentes ante los planificadores y sus productos ya sea porque deciden no llevar adelante planes territoriales o dejan de lado sus propuestas. Se trata de la indiferencia en el sentido bourdeano de “no sentirse concernido” por lo que está en juego en el campo (Bourdieu & Wacquant, 2005, p.174). Es el caso de jefes y alcaldes en la GAM y titulares en el marco del PQD que han preferido mantener su margen de autonomía (o arbitrariedad) en la toma de decisiones que ceñirse a las disposiciones de un plan territorial determinado. Es lo que puede asimilarse al valor de la “libertad urbanística” (Abramo, 2012, p.50) para el tomador de decisión y que explicaría porqué numerosas municipalidades en Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador prefieren no hacer sus planes reguladores o de ordenamiento territorial. Parafraseando lo dicho por Weber respecto al cumplimiento de normas, esto puede entenderse como que los políticos no estarán interesados en formular y aplicar planes mientras los beneficios de dicha formulación y aplicación no superen las ventajas de no elaborarlos y tener que cumplirlos.

En resumen, con la evidencia obtenida las relaciones de poder entre tomadores de decisión y planificadores reflejan diferentes niveles de subordinación que pueden ir desde la incidencia de los planificadores en un marco de aparente colaboración, hasta la indiferencia, pasando por la canalización de múltiples presiones de los otros agentes. Esto en todo caso indicaría a su vez la supeditación del campo de la planificación a lo que Bourdieu & Wacquant (2005, p.167) ha llamado el “meta campo” del poder y a las disputas que se dan dentro del mismo.

8.2.4 Las relaciones entre los planificadores

El cuarto relacionamiento crítico para las prácticas de los planificadores tiene que ver con los vínculos con sus propios colegas en diversas instancias del Estado. El carácter multidimensional de la planificación del territorio y la fragmentación de competencias entre múltiples instancias públicas como los ministerios de medio ambiente, vivienda, infraestructura, transporte o incluso patrimonio cultural obliga a dichas interacciones continuamente. La evidencia empírica de Centroamérica trae a cuenta dos tipos de relacionamiento entre los planificadores.

Primero, existe una relación de colaboración y consolidación de equipos de trabajo en las municipalidades de Puerto Cortés y Guatemala y en oficinas metropolitanas como OPAMSS que involucran incluso departamentos o unidades variadas como medio ambiente, control territorial, planificación o proyectos estratégicos. Existen dos precondiciones para que esta consolidación y colaboración se produzca: primero, el respaldo de los tomadores de decisión política que se ha comentado antes y segundo, la consolidación de los equipos por una práctica continua de trabajo conjunto. Los casos analizados hablan de procesos de al menos 10 años de trabajo continuo que se pueden prolongar hasta por 20 o 25 años, sin que por ello dejen de existir conflictos o tensiones dentro de los mismos equipos. Ello confirma la importancia de “hacer carrera”, pero sobre todo de hacer carrera o construir una trayectoria como equipo técnico. De ahí que el tiempo sea uno de los recursos fundamentales que los tomadores de decisión política pueden facilitar a los planificadores para potenciar su práctica. Una forma emergente de colaboración es la que ha

aparecido con las gremiales de planificadores como Creamos Guate que ha permitido generar un espacio autónomo respecto al mundo estatal donde los profesionales de diversas instancias pueden encontrarse y hacer propuestas que no tienen viabilidad en sus propias organizaciones.

En segundo lugar, los planificadores pueden establecer entre ellos relaciones de competencia, conflicto y disputa tanto desde el plano organizacional como del personal. En el primer caso se trata de una manifestación de los vacíos y contradicciones del marco legal y de la organización del Estado que se han comentado previamente, particularmente entre instancias del gobierno nacional y las municipalidades o las que se establecen entre las organizaciones de planificación urbana y territorial y las de medio ambiente. Dichas contradicciones están vinculadas a disputas por el prestigio político que viene del ejercicio del poder sobre el territorio y que son atinentes al meta campo del poder estatal. En el segundo caso, se trata de diferencias y conflictos vinculados al prestigio personal relacionado con la formación académica y la trayectoria profesional.

En resumen, las relaciones de poder que se establecen entre los planificadores y el resto de agentes del campo condicionan sus prácticas de varias maneras. Primero, por la desventaja con la que se vinculan con los empresarios en procesos continuos de negociación y la amenaza de conflicto permanente en torno a la emisión de permisos y las disputas por el uso del territorio y sus recursos. Segundo, por la relación de subordinación ante los tomadores de decisión política que aparentemente son condición indispensable para que los planificadores puedan desplegar todo el potencial de sus prácticas, aunque siempre exista la posibilidad de colaboración y de establecer transacciones de mutuo beneficio en un intercambio de conocimiento y prestigio. Tercero, por las dificultades para relacionarse con los habitantes y sus organizaciones lo que además de abrir potenciales fuentes de conflicto por el uso del territorio, restringe las posibilidades de formar coaliciones que den soporte a algunas de las propuestas de los profesionales. Cuarto, con los propios colegas con quienes existe la posibilidad de una doble relación: de colaboración, cuando el tiempo permite la consolidación de equipos; de conflicto y competencia, cuando los planificadores reproducen las disputas por prestigio y autoridad de las organizaciones del Estado. El relato de un tomador de decisión en El Salvador ilustra las relaciones entre los planificadores y los titulares en el marco del PQD:

No sé si esto pasa en otros países, pero hay un fenómeno divertido en el que parece que la investidura de ministro es la que da la sabiduría y entonces los ministros creen que ya lo saben todo (...). Porque en planificación, si vos crees que sabés y no sabés... hacés el ridículo realmente (...). Claro un ministro que cree que ya sabe de esto, entonces también menosprecia a su unidad de planificación. No le da el estatus, ni el respaldo que el equipo requiere.

Por otra parte, un planificador salvadoreño comenta acerca de las disputas por el uso del territorio en el AMSS que involucran a los habitantes de una colonia acomodada:

...Sí, estoy hablando de los habitantes de la colonia (...). Se dan cuenta que se permiten más alturas en su colonia y arman una junta (...). Pues redactan correspondencia, se van en contra

de la Oficina y quieren hacer un microplan para prohibir el desarrollo en altura. (...) Ellos estuvieran haciendo mucha presión a la Directora y a toda la Oficina en denunciar en que ellos ahí no querían altura y se hacen sentir... Al punto que no dejaban entrar a los carros de la Oficina por las plumas de la colonia, ya un “bullying” y ¿cuál es la consecuencia? Desincentivan a la empresa privada de seguir invirtiendo en ese sector

Es posible profundizar en la lectura bourdeana de estos planteamientos. Por un lado, estos relacionamientos hablan de la operación de un espacio social dominado por las disputas asociadas al uso y control del territorio por parte de los empresarios o de los habitantes en un conflicto latente que recuerda lo planteado por Lefebvre (1978), Harvey (1979) y Jaramillo (2009) alrededor del valor de cambio y el valor de uso del suelo. Por otro lado, estas relaciones están marcadas por las disputas por el poder político entre los tomadores de decisión ante quienes los planificadores están en desventaja. Ello indica que el campo de la planificación territorial en Centroamérica, especialmente las prácticas de los agentes planificadores, parece seguir subordinado al meta campo del poder y a las disputas del poder político, tal como Bourdieu (1995) visualizó el campo artístico en la Francia del siglo XIX antes de su definitiva emancipación. Para evitar los razonamientos mecanicistas, esto no impide que existan múltiples manifestaciones de conflicto que develan la capacidad de resistencia de los planificadores ante este panorama. En todo caso, el principio generativo detrás de este ámbito está en las luchas por el territorio, su uso y sus recursos y por el poder político; en las cuales los planificadores suelen estar en desventaja. Una síntesis gráfica de este planteamiento se muestra en la figura 8.2.

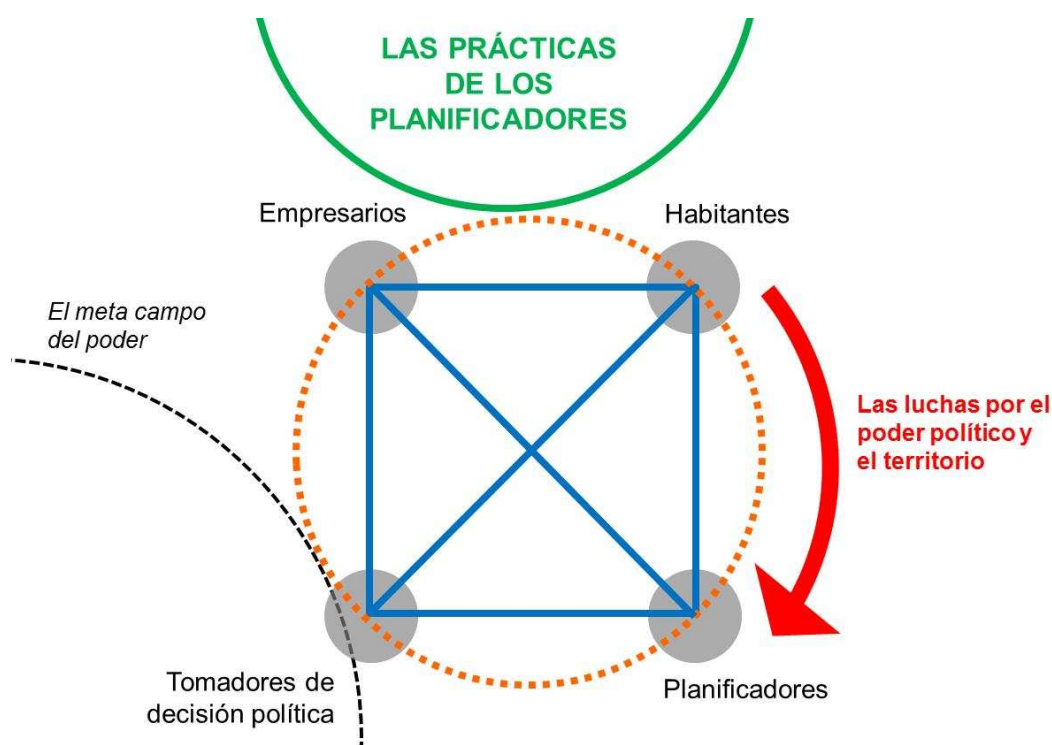


Figura 8.2: Las relaciones de poder y la práctica
Fuente: elaboración propia

8.3 CAPACIDAD DE AGENCIA, CAPITALES Y PRESTIGIO EN LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA

La tercera pregunta de investigación de esta tesis está interesada por la manera en la que la capacidad de agencia y los capitales social y cultural de los planificadores configuran las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo. Esta investigación ha identificado cinco elementos constitutivos de la capacidad de agencia de los planificadores en Centroamérica que incorporan especies del capital social y cultural: las experiencias y trayectoria; los enfoques y valores; los conocimientos; las propuestas y productos; y el liderazgo y negociación. Estos cinco elementos interactúan entre sí, están asociados a los relacionamientos entre agentes y a aspectos estructurales de la organización del campo y se manifiestan en las prácticas de los planificadores.

8.3.1 Capital social y prácticas respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica

Bourdieu & Wacquant (2005, p.151) definen el capital social como la red perdurable de relaciones y reconocimiento mutuo que los agentes establecen y aprenden en el tiempo a lo largo de su trayectoria en el campo y la vida del agente. En el caso de los planificadores centroamericanos, este capital se construye a través de dos mecanismos principales: la experiencia y trayectoria profesional y el relacionamiento con otros agentes, tal como se discutió en la sección anterior. En el estudio se han distinguido cuatro tipos de trayectorias profesionales, de las cuales dos son dominantes. Primero, la carrera burocrática es decir la de planificadores que han hecho carrera dentro del Estado y segundo, la trayectoria empresarial por el trabajo con empresas privadas, desarrolladores inmobiliarios, constructores y despachos de consultoría. Las otras dos son la trayectoria académica vinculada al trabajo universitario y la trayectoria asociada a organizaciones no gubernamentales más vinculadas al mundo del desarrollo. La trayectoria burocrática potencia la práctica respecto a la propiedad privada del suelo en dos sentidos: primero, facilita la constitución de los equipos de trabajo y el establecimiento de relaciones de colaboración entre los planificadores; segundo, abre la posibilidad de crear una relación más estrecha de colaboración con los tomadores de decisión política para viabilizar las iniciativas de los profesionales. No obstante, también puede ser un obstáculo para prácticas innovadoras respecto a la propiedad privada del suelo, en tanto en ese mundo burocrático la inercia y la reproducción del *status quo* tienden a tener un peso dominante y a limitar las posibilidades de asumir riesgos e innovar. Por su parte la trayectoria empresarial tiende a orientar las prácticas respecto a la propiedad privada en una dirección favorable a los intereses empresariales y de inversionistas y como diría Lefebvre (1978, p.20) a consolidar una disposición favorable a la defensa de los valores de cambio por sobre los valores de uso de la propiedad.

Por otra parte, como se ha visto en la sección anterior, los relacionamientos con otros agentes tienden a favorecer la convivencia y la cercanía de los planificadores con colegas, grupos empresariales y con los tomadores de decisión política y a dificultar los vínculos con los habitantes y sus organizaciones. Esto es relevante en términos de la constitución del capital social

de los planificadores en tanto éste se fundamenta en una situación de desventaja respecto a empresarios y de subordinación y lealtad respecto a los políticos, mientras que con sus colegas establece vínculos ya sea de colaboración o competencia. En tal sentido, difícilmente construirá relaciones que potencien la regulación de la propiedad privada del suelo con los primeros y deberá trabajar muy duro, o desplegar toda su capacidad de agencia o echar mano de todo su prestigio, para convencer a los segundos y a los propios colegas.

8.3.2 Capital cultural y prácticas respecto a la propiedad privada del suelo

Bourdieu entiende el capital cultural como una serie de conocimientos, institucionalizados o no, valores y principios con los que el agente opera en el campo. Este capital se expresa en los planificadores del territorio en Centroamérica a través de un conjunto de conocimientos, enfoques, principios y valores los cuales potencian y limitan los alcances de las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo. Los planificadores adquieren una base de conocimientos a través de su educación universitaria. Se trata de una formación variada, aunque en Centroamérica predominan disciplinas más “técnicas” como la arquitectura y la ingeniería y los estudios de postgrado a nivel de maestría y doctorado fuera de la región. Es en este recorrido que los planificadores obtienen un primer nivel de acreditación institucionalizada en torno a su dominio de las técnicas y el lenguaje de la planificación que se constituye luego en una fuente de reconocimiento y prestigio en el campo. En tal sentido, pesa el hecho que en la región no exista, sino hasta muy recientemente, formación universitaria especializada en esta disciplina. Esta ausencia impulsa dos elementos que afectan directamente las prácticas. Por un lado, al depender de formaciones en el extranjero los planificadores adquieren sus conocimientos especializados en otras regiones del mundo, usualmente: Estados Unidos, Europa y América del Sur cuyas experiencias y modelos traen a la región, por ejemplo: el neo urbanismo, el ordenamiento territorial de corte español, la admiración por el Estatuto de la Ciudad brasileño y por los instrumentos colombianos de gestión del suelo. La formación internacional también es un elemento diferenciador entre colegas en términos de prestigio académico. Todo lo cual en última instancia dificulta la posibilidad de crear una cultura profesional propia, que en otros contextos representa unos de los principales baluartes contra la penetración de la cultura dominante del mercado y la dominación simbólica de la propiedad privada.

Los planificadores también manifiestan un conjunto de valores y enfoques sobre el deber ser de la planificación en sus respectivos territorios. Estos valores se alinean alrededor de dos grandes ejes de forma simultánea: uno, el del bienestar público interesado en el bien común, la promoción de los derechos colectivos y la sostenibilidad ambiental; y dos, el de la promoción del desarrollo económico, la facilitación de la inversión y la colaboración con los privados en la gestión de la ciudad y el territorio. Claramente el primer eje impulsa la limitación del derecho absoluto de la propiedad privada para promover el interés público y favorecer los valores de uso del suelo; mientras que el segundo promueve la dinámica de negociación y relacionamiento privilegiado con los grupos empresariales e indirectamente el predominio de los valores de cambio. No obstante, como se ha dicho antes, la trayectoria profesional y la experiencia continua de trabajo

con los empresarios, tiende a favorecer el predominio de este segundo eje a pesar de las intenciones alternativas expresadas en el primero. La debilidad y ausencia de entrenamiento en el trabajo con los habitantes también dificulta su realización y la construcción de los contrapesos que la literatura sobre élites sugiere en Centroamérica (Robles, 2017; Segovia, 2018). En la lógica bourdeana todo lo anterior configura entre los agentes planificadores una disposición, si no a favorecer, al menos a ser más abierta a la visión empresarial y por lo tanto menos inclinada a cuestionar los valores subjetivos asociados a la propiedad privada del suelo.

8.3.3 Capacidad de agencia y prácticas

Al explicar los movimientos de los agentes en el campo Bourdieu anuncia la importancia de su capacidad de apuesta en base a una determinada dotación de capitales movilizados según las luchas de poder que se desarrollan en el campo. En la lógica de Giddens (2003) y de los teóricos de la antropología del desarrollo como Long (2007) y de Sardan (1994, 2009) es en éste despliegue que se manifiesta la capacidad de agencia que interesa vincular con las prácticas relacionadas a la propiedad privada del suelo. Aparte de los elementos ya comentados, la capacidad de agencia se expresa en: los productos y propuestas de los planificadores y su capacidad de liderazgo y negociación. Los productos y propuestas son expresiones de la práctica misma. La experiencia centroamericana confirma lo que la literatura plantea acerca de esos productos centrales que pueden agruparse en: formulación de políticas, planes complementarios, proyectos estratégicos, otorgamiento de permisos y gestión de sistemas de monitoreo y evaluación, muchos de los cuales están directamente relacionados con la gestión del suelo y la propiedad privada a través de una serie de instrumentos y normativas. En todos los casos se han podido detectar estos productos y en ese sentido visualizar las prácticas. Ello valida la motivación inicial de esta investigación en términos del surgimiento y consolidación en Centroamérica de una serie de prácticas novedosas de planificación territorial. No obstante, más allá de estas manifestaciones concretas o expresiones fácticas, en la lógica bourdeana interesa profundizar en las motivaciones (“el porqué”) y las maneras (“el cómo”) de dichas prácticas.

De ahí la importancia de elaborar sobre la capacidad de liderazgo y negociación de los profesionales. Hay evidencias que dicho liderazgo ha aparecido en algunos momentos clave sobre todo a la hora de la formulación de los planes en los que los directores técnicos han logrado movilizar el respaldo de los tomadores de decisión política del más alto nivel, presidentes y alcaldes, para echar a andar el proceso de planificación. En las experiencias gestionadas desde el nivel nacional ese respaldo se ha ido diluyendo en el tiempo y el liderazgo de los planificadores ha entrado en crisis como en el caso del Plan GAM. En Puerto Cortés, la coalición entre equipo técnico y políticos se ha mantenido por ya más de 20 años, aun cuando ha habido cambio de alcalde. En Guatemala, la relación de colaboración entre planificadores y políticos se ha mantenido a pesar de la salida del vicealcalde que promovió el POT, del planificador que dirigió la fase de formulación y del cambio de alcalde. En el AMSS, la relación entre Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación parece estar más consolidada, independientemente de las personas específicas, aunque el liderazgo de la dirección ejecutiva ha sido clave para lograr la

aprobación del PDT-AMSS y su Esquema Director. Significa que los planificadores, específicamente aquellos con la responsabilidad de dirigir los equipos técnicos y llevar la relación con los políticos han sido capaces de demostrar su liderazgo y construir relaciones positivas de colaboración con los políticos desplegando así su capacidad de agencia lo que ha favorecido las prácticas de regulación de la propiedad privada del suelo. Aunque ello no ha cuestionado su subordinación respecto a los políticos. ¿Qué elementos favorecen dicho liderazgo? La evidencia apunta ante todo hacia la construcción de una relación de confianza y cercanía con los políticos y con el propio equipo técnico y en tal sentido con la integración de la planificación a un proyecto político. Otro tema es si el mismo ha apuntado hacia una transformación de las relaciones de poder en el campo o a su perpetuación.

Otro elemento fundamental dentro de la capacidad de agencia es la negociación de intereses con otros agentes. Ya se ha comentado que los planificadores en Centroamérica entran continuamente en procesos de negociación con otros agentes, especialmente los empresarios. Estos procesos son constitutivos de una práctica, una manera de hacer y comportarse dentro del campo, que refuerza los vínculos de trabajo y cercanía con los privados aunque pueden derivar también en episodios de conflicto. El resultado de esta negociación se manifiesta en los productos, por ejemplo: los parámetros urbanísticos o los permisos que expresan el forcejeo entre los intereses privados y las posiciones de los planificadores y en algunos casos de los políticos que estos representan. El punto crítico en este tema no es tanto que haya o no haya negociación sino en qué condiciones concurren los planificadores a la misma. Vale recordar que la literatura apunta a que dicha negociación se da generalmente en condiciones desventajosas (Flyvbjerg 2002, 2013; Campbell & Henneberry, 2005) en tanto los planificadores generalmente no están formados para dichos procesos (a diferencia de los privados) y en el caso de aquellos planificadores con trayectorias más burocráticas estos se sienten más cómodos con la aplicación mecánica de normativas y reglamentos. Desde una mirada latinoamericana, Márquez & Pradilla (2017) explican que el renovado control privado de la ciudad es un cuestionamiento de fondo al núcleo de la planificación en términos de previsión, anticipación y ordenamiento racional.

Esto introduce otro elemento fundamental para entender el liderazgo y la capacidad de agencia de los planificadores como es el aprovechamiento de los márgenes de maniobra que pueden habilitar nuevas prácticas respecto a la propiedad privada del suelo. Las experiencias centroamericanas brindan algunas evidencias específicas como cuando los planificadores del AMSS aprovechan la LODT nacional para crear parámetros urbanísticos que su propia ley no establece o cuando los planificadores de la municipalidad de Guatemala sacan ventaja de los vacíos de la legislación nacional para interpretar el alcance de las competencias de la municipalidad para planificar su territorio. ¿Cómo surgen estas prácticas creativas? La evidencia indica dos elementos clave y aparentemente contradictorios. De una parte, el manejo o conocimiento de las reglas con el apoyo de equipos jurídicos y de otra la disposición a asumir riesgos posiblemente por contar con un respaldo político sólido fundamentado en su prestigio.

Finalmente, otro rasgo esencial de la capacidad de agencia consiste en la formación de coaliciones o alianzas más o menos estables entre los planificadores y otros agentes del campo. En los casos centroamericanos estas coaliciones se han producido en cuatro direcciones de acuerdo a los relacionamientos ya identificados: entre planificadores, con los políticos, con los empresarios y con los habitantes. Las coaliciones entre planificadores se dan cuando hay equipos amplios, usualmente en varias unidades dentro de las municipalidades o los gobiernos nacionales que se comprometen con impulsar determinados planes territoriales incluyendo propuestas de regulación de la propiedad privada del suelo. Dichas coaliciones se potencian cuando se integran a un proyecto político, aunque con ello se subordinen a los tomadores de decisión política, lo que puede significar restarle potencia a las propuestas asociadas con la regulación de la propiedad privada del suelo y los convierta en planificadores “hegemónicos” según la definición de Lefebvre (1978, p.20). En algunos casos, como en Guatemala, estas coaliciones han incluido además a representantes empresariales que han obtenido así condiciones ventajosas en el marco del plan reforzando su posición dominante en el campo. En Puerto Cortés estas coaliciones también han contado con el respaldo de una parte de los habitantes por medio de los patronatos.

En síntesis, la capacidad de agencia y los capitales social y cultural de los planificadores se expresan en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo por medio de ciertos productos concretos: políticas, planes, proyectos, permisos. Más allá de los productos, la capacidad de agencia y los capitales configuran las motivaciones y las maneras de realizar las prácticas. Esta configuración se produce de varias formas: primero, a través de la movilización del capital social construido a través de su trayectoria burocrática, empresarial u otras que potencian sus vínculos con los poderes dominantes del eje político o económico del campo. Segundo, sacando partido de su capital cultural bajo la forma de conocimiento experto, con todo y las tensiones relativas a los valores que promueven ya sea el interés público o el privado y que en última instancia limitan sus posibilidades de modular el carácter absoluto de la propiedad privada del suelo. Tercero, porque a través de su liderazgo y capacidad de negociación pueden ser capaces de integrar la planificación a un proyecto político de forma efectiva. Cuarto, porque llegan a movilizar coaliciones con otros agentes que eventualmente impulsan sus propuestas de regulación de la propiedad privada y quinto porque aprovechan el margen de maniobra que les ofrece el marco legal y la organización institucional para plantear propuestas novedosas y creativas para llevar adelante sus prácticas de regulación de la propiedad privada suelo.

Todos estos procesos ponen en relieve la importancia del prestigio, o del capital simbólico de los planificadores, reconocido por el resto de agentes y adquirido a través de sus productos, su trayectoria, su experticia y en definitiva su liderazgo dentro del campo de la planificación territorial, como proceso generativo o mecanismo a través del cual la capacidad de agencia configura las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Un planificador en Costa Rica reflexiona sobre esta trama de limitaciones para la práctica:

Yo les di una conferencia, pero no sé si captaron toda la profundidad de mis comentarios. En realidad es muy difícil hacer política pública en éste país... y cambiar la política pública es todavía más difícil. Y como te decía: tenés que aceptar el hecho que vos entendás algo no quiere decir que vos podás cambiar algo.

Una síntesis de esos planteamientos se ilustra en la figura 8.3.

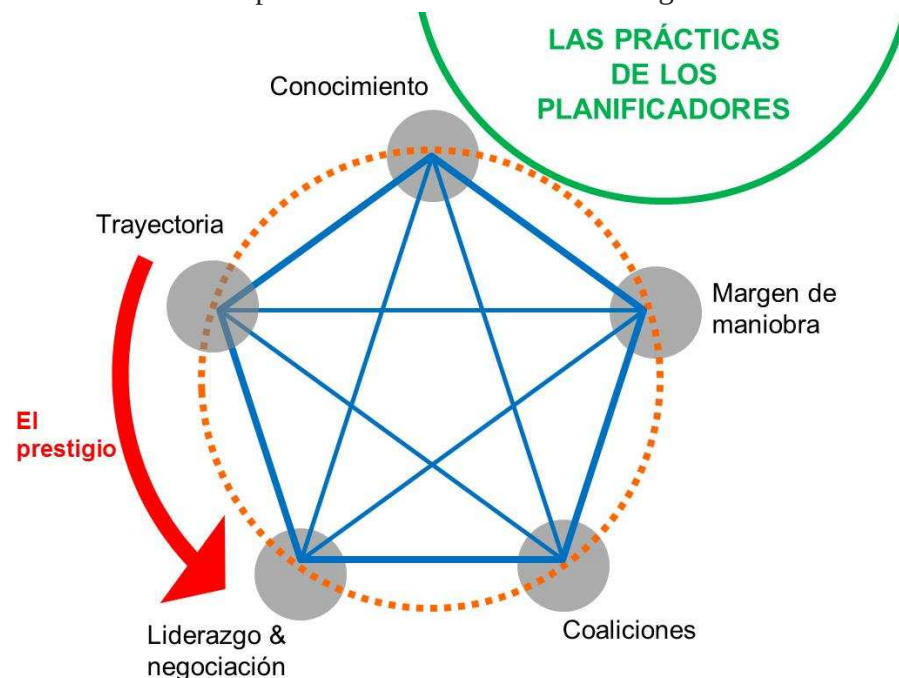


Figura 8.3: Capacidad de agencia, poder simbólico / prestigio y prácticas

Fuente: elaboración propia

Lo anterior permite traer a cuenta el caso del campo artístico analizado por Bourdieu (1995), en tanto fue justamente la movilización de ese capital simbólico, prestigio y reconocimiento, lo que permitió a los artistas romper con su tradicional subordinación respecto a los “poderosos” y configurar un campo autónomo. En tal sentido, la evidencia centroamericana permite vislumbrar que durante el período analizado los planificadores han movilizado su capital simbólico para establecer relaciones mutuamente beneficiosas con los tomadores de decisión o con sus colegas y otros agentes del campo, aunque hasta ahora no han sido capaces de romper su posición de subordinación o desafiar el comportamiento “ortodoxo” que el campo les demanda.

Para concluir, quiere decir que las prácticas de los planificadores en Centroamérica se configuran a partir de “tres procesos generadores básicos” (Harvey, 2018, p.260) incrustados cada uno en la dimensión estructural del campo, en la intermedia de las relaciones y en la micro del agente. Estos procesos generadores o mecanismos son: la *doxa* de la propiedad privada; las luchas por el poder político y el control del territorio; y el prestigio, los cuales condicionan, restringen o potencian: la operación del campo, los relacionamientos entre agentes y el despliegue de la capacidad de agencia respectivamente.

En definitiva aquí se encuentran los que pueden ser los principales aportes de esta tesis al conocimiento de su objeto de estudio. Primero, ha quedado en evidencia que durante las dos primeras décadas del siglo XXI la propiedad privada del suelo sigue actuando como principio generador o *doxa* del campo de la planificación territorial en Centroamérica y que su ortodoxia condiciona las prácticas de los planificadores y muy probablemente la de los tomadores de decisión política y de otros agentes que la han naturalizado. Ello sería una constante en la historia de la región que se mantiene y perpetúa aún en el contexto de una Centroamérica urbanizada y conectada al mundo.

En segundo lugar, la tesis también ha dejado expuestas las relaciones de poder, notablemente las disputas por el poder político y por el control del territorio entre los agentes del campo, en las que nuevamente la propiedad privada del suelo es protagonista, ya sea en los ámbitos agrícolas orientados a la exportación o en los ámbitos metropolitanos donde se condensa la inversión inmobiliaria. En tal sentido, la región no se diferencia de los conflictos detectados en América Latina y en otras regiones del mundo occidental, aunque sin evidenciar todavía la emergencia de paradigmas alternativos orientados hacia el cuestionamiento de ese *status quo* como lo vislumbra el derecho urbanístico, el derecho a la ciudad, o la planificación equitativa y progresista.

En tercer lugar, este trabajo intenta hacer un aporte a la teoría social en términos de la aplicación del constructivismo estructural a la planificación del territorio. En definitiva, esta no es tanto una tesis de planificación territorial sino una sociología de la planificación territorial en Centroamérica centrada en la figura del agente planificador, sus relaciones de subordinación, indiferencia y conflicto con otros agentes y su margen de maniobra en un campo dominado por la *doxa* de la propiedad privada del suelo. No obstante, incluso en ese marco restrictivo se reconoce su capacidad de agencia fundamentada en un capital simbólico o prestigio en proceso de reafirmación. Ello podría constituir en última instancia un aporte a la teoría de la planificación contemporánea hasta ahora más interesada en temas como el conocimiento experto, la mediación de conflictos, la facilitación de procesos o la relación con los poderes establecidos. Es en esa reafirmación que podría estar la base para una eventual y definitiva transformación del campo.

Las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo, y podría debatirse si respecto a otros temas cruciales de la planificación territorial en Centroamérica, emergen entonces de la operación simultánea de estos mecanismos que actúan a veces en la misma dirección potenciándose mutuamente o de manera contradictoria para anularse y empujar o retener las prácticas en un cierto sentido. Por ello, más que mecanismos, se trata como dice Harvey (2018, p.258), recuperando a Marx y a Engels, de principios que actúan para orientar las manifestaciones aparentes de la práctica de una manera u otra, sin determinismos estructurales pero sin limitarse tampoco a lo puramente personal o individual. En la figura 8.4 se presenta una ilustración sintética de dicha propuesta.

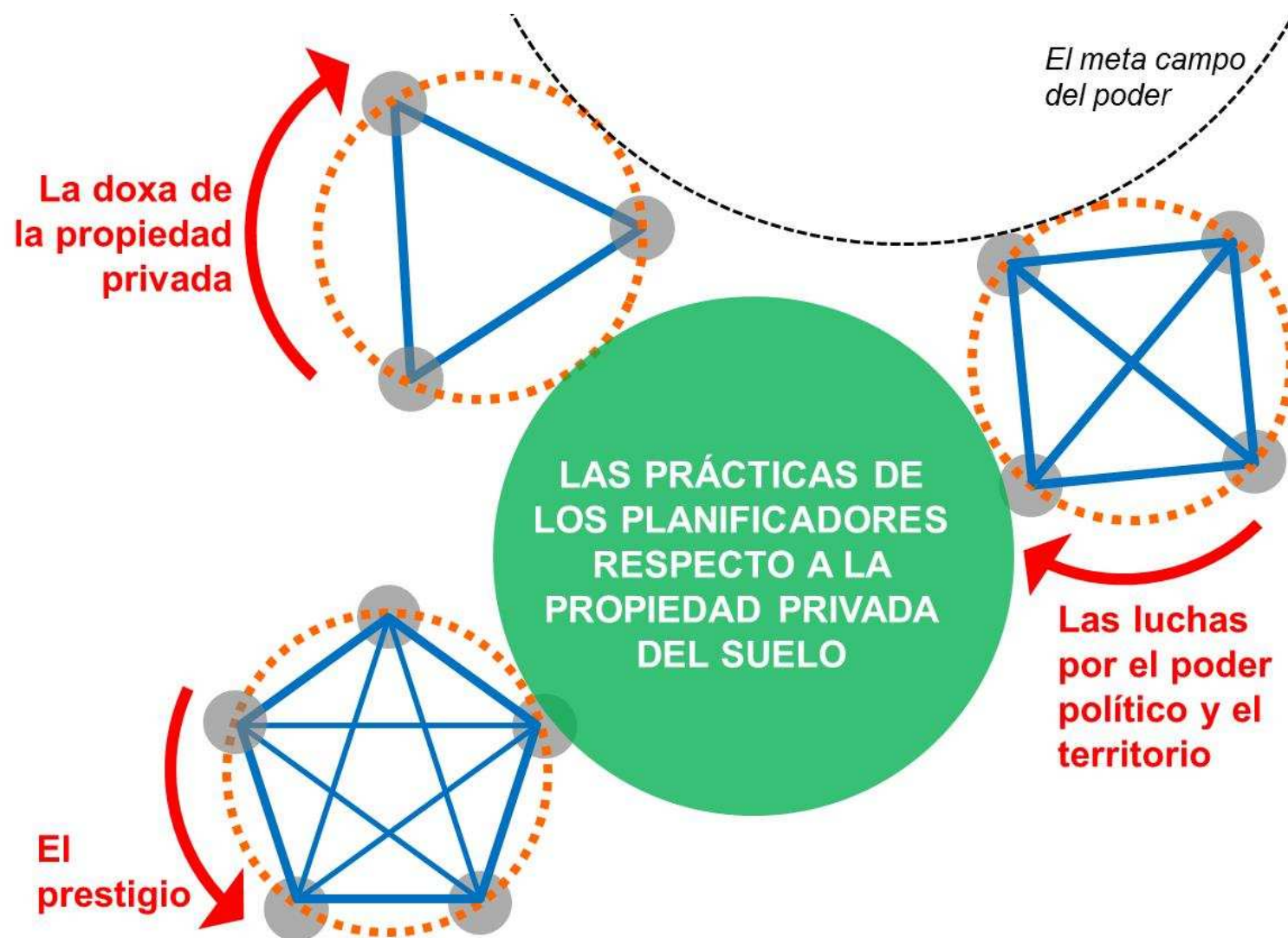


Figura 8.4: Los principios generadores de las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo
Fuente: elaboración propia

Finalmente, la figura 8.5 muestra otra interpretación gráfica a partir de los tres planos explicativos comentados en el capítulo VII: configuración del campo, relaciones de poder y capacidad de agencia y donde las prácticas serían una especie de vector resultante de estos tres planos explicativos movilizados por esos principios generativos. En tal sentido, las prácticas son dinámicas porque hay ajustes en la organización del campo, porque se reconfiguran las relaciones de poder entre los agentes o porque la capacidad de agencia se moviliza de forma diferenciada.

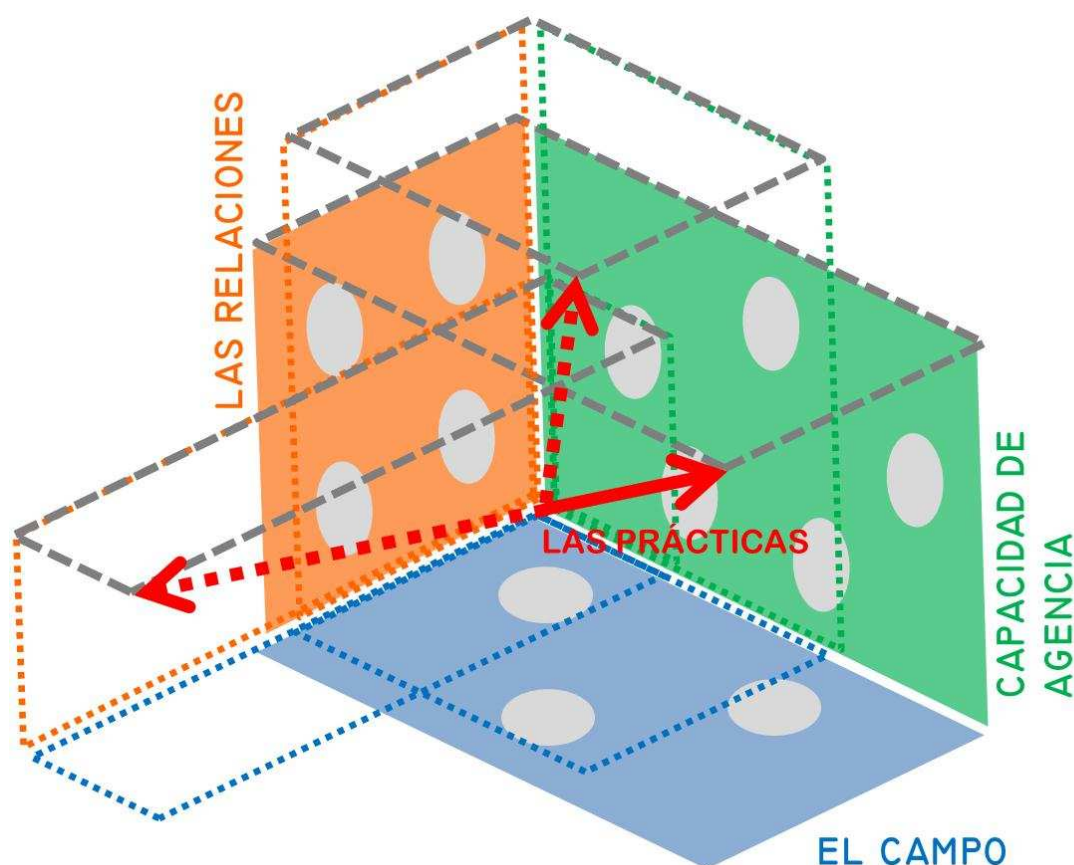


Figura 8.5: Las prácticas como vector resultante de los planos explicativos
Fuente: elaboración propia

A partir de los hallazgos y conclusiones de la tesis en la tabla 8.1 se presenta un modelo básico con un resumen de los tres planos explicativos y los doce elementos que configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo, ya sea potenciándolas o restringiéndolas. También se reiteran los principios generadores que son los que hacen operar esos elementos y orientan las manifestaciones de la práctica.

Tabla 8.1: hacia un modelo explicativo de las prácticas de los planificadores territoriales en Centroamérica

Planos explicativos y principio generativo		Elementos		Impacto sobre las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo	
I. El campo	LA DOXA DE LA PROPIEDAD PRIVADA	1.1	Derechos de propiedad privada	Interpretación ortodoxa de los derechos de propiedad restringe las prácticas	(-)
		1.2	Marco legal	Aprovechamiento y reelaboración de normas favorece nuevas prácticas	(+)
		1.3	Organización del Estado	Dificultad de operar y conflictos entre instancias nacionales restringen las prácticas	(-)
				Instancias municipales y metropolitanas consolidadas favorecen las prácticas	(+)
II. Las relaciones	LAS LUCHAS POR EL PODER POLÍTICO Y EL TERRITORIO	2.1	Con empresarios	Relaciones estrechas por antecedentes, cercanía y amistad pone en desventaja y restringe las prácticas, aunque hay conflictos y resistencia	(-)
		2.2	Con habitantes	Dificultades para relacionarse restringen posibilidades de acuerdos y prácticas	(-)
		2.3	Con tomadores de decisión	Transacción de beneficio mutuo favorece colaboración y potencia las prácticas	(+)
				Indiferencia o “desprecio” de equipos de planificación dificulta las prácticas	(-)
		2.4	Con planificadores	Colaboración con equipos consolidados en el tiempo potencia las prácticas	(+)
				Disputas entre organizaciones y personas obstaculiza las prácticas	(-)
III. La capacidad de agencia	EL PRESTIGIO	3.1	Conocimiento	Conocimiento especializado da prestigio y favorece las prácticas	(+)
		3.2	Trayectoria	Trayectoria burocrática consolida equipos de trabajo y facilita las prácticas	(+)
				Trayectoria burocrática de funcionarios promueve inercia y dificulta las prácticas	(-)
				Trayectoria empresarial favorece promoción de valores de cambio del suelo y limita las prácticas	(-)
		3.3	Liderazgo & negociación	Integración de la planificación a un proyecto político favorece las prácticas	(+)
		3.4	Coaliciones	Formación de coaliciones con colegas, tomadores de decisión y habitantes favorece las prácticas	(+)
		3.5	Margen de maniobra	Interpretar normas, aprovechar organización institucional y asumir riesgos potencia las prácticas	(+)

Fuente: elaboración propia

8.4 IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA

Esta tesis se propuso como objetivo explicar cómo se configuran las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo en Centroamérica en el período 2003 a 2017. Existen tres mecanismos básicos que explican dicha configuración: la *doxa* de la propiedad privada; las luchas por el poder político y el territorio; y el prestigio de los planificadores. Todo ello tiene consecuencias relevantes para la práctica de la planificación en la región. Aunque el propósito principal de este trabajo no es hacer recomendaciones de política pública, si es relevante desde su enfoque ontológico y epistemológico volver a la práctica. Desde esa mirada adelante se señalan seis orientaciones para la transformación del campo de la planificación territorial en Centroamérica y de las prácticas de los planificadores. Las mismas están dirigidas en primera instancia a los mismos planificadores aunque también pueden ser de utilidad para otros agentes dentro del Estado, para los habitantes y sus organizaciones e incluso para agentes internacionales interesados en fortalecer la planificación territorial en la región. En última instancia es a partir de estas orientaciones que podrían construirse o enriquecerse las políticas públicas vinculadas a la planificación territorial en todos los niveles analizados.

8.4.1 Implicaciones para la organización del campo

- Potenciar el margen de maniobra y la interpretación del marco legal.

En esta investigación ha quedado evidenciado que los planificadores en Centroamérica han tenido la oportunidad de retomar, proponer e interpretar elementos del marco legal para potenciar su práctica. Dar un mayor margen para fortalecer estas actuaciones creativas puede contribuir a una planificación más efectiva del territorio centroamericano. Esto significa que los planificadores conozcan con detalle las normas que regulan la planificación en sus ámbitos territoriales, se acompañen y compenetren de equipos jurídicos potentes, como en el POT de Guatemala. También puede ser relevante conocer, estudiar y vivir experiencias alternativas a nivel internacional, particularmente en América Latina, que puedan contribuir a abrir el espacio a interpretaciones menos ortodoxas del derecho de propiedad privada del suelo y puedan potenciar los valores de uso en el marco de un reforzamiento de los derechos colectivos de la ciudadanía.

- Conocer y experimentar modelos alternativos respecto a la propiedad del suelo.

Esto significa que los profesionales adquieran nuevos conocimientos y desarrollen nuevas prácticas respecto a formas alternativas de propiedad, como: la propiedad pública y estatal; la propiedad colectiva o común (Oliveira, 2015); las formas tradicionales de tenencia de los pueblos originarios y los debates continuos sobre los “derechos de propiedad privada” (Azuela, 2016, p.602) en América Latina y otras regiones del mundo. Esto implica abrir la planificación territorial, como disciplina y como conjunto de instrumentos y acto político, al pluralismo jurídico sobre los regímenes de propiedad. En el fondo, se trata de favorecer comportamientos más heterodoxos respecto a la propiedad privada del suelo para que gradualmente esta deje de

tratarse como una verdad incuestionada e incuestionable en la región. Lo que se busca es construir paradigmas alternativos de los que deberían de ser partícipes además de los mismos profesionales, otros agentes como los habitantes y los tomadores de decisión política.

8.4.2 Implicaciones para las relaciones de poder

- Establecer nuevos relacionamientos con los habitantes y sus organizaciones.

Esto significa construir nuevas formas de relacionamiento y elaborar una práctica de comunicación, diálogo, negociación y construcción de coaliciones con este tipo de agentes. En principio esta es una necesidad reconocida en todos los procesos de planificación estudiados los cuales han buscado ser participativos. Sin embargo, la evidencia encontrada indica que no ha habido la capacidad de consolidar estos vínculos y permitir que los habitantes y sus organizaciones se conviertan en verdaderos aliados de los planificados o viceversa. Se trata de reivindicar paradigmas planteados desde los años 70 bajo la forma de planificación comprometida de Davidoff o más recientes como la planificación insurgente (Miraftab, 2009). Ello también está en sintonía con los planteamientos de construcción de contrapesos respecto a las élites para favorecer la operación de estados más democráticos y sostenibles en Centroamérica (Segovia, 2015, 2018). Sin embargo, a la luz de los hallazgos de la tesis, se trata de ir más allá de las declaraciones de principios o enfoques que ya existen y construir una verdadera práctica de relacionamiento. El caso de Puerto Cortés puede ser muy ilustrativo ya que no sólo se trata de la búsqueda de contacto con la población, sino de efectivamente involucrar a los habitantes y sus organizaciones en los procesos de planificación y toma de decisión. Esta experiencia demuestra además la importancia de contar con unidades especializadas a cargo de personal formado en el trabajo comunitario, tales como: trabajadores sociales, sociólogos o psicólogos que sirven de intermediarios entre los planificadores y los habitantes.

- Romper la relación de subordinación respecto a los tomadores de decisión política.

Con esto se persigue lograr una mayor autonomía para los planificadores dentro del campo. De acuerdo a Bourdieu (1995) el campo artístico pudo alcanzar su verdadera autonomía respecto al poder económico y político gracias al prestigio de los artistas. En este caso se trata que la planificación territorial alcance mayor autonomía como campo de la vida social respecto al meta campo del poder político. En tal sentido, acciones que contribuyan a sacar a los planificadores de las reglas del mundo burocrático y les permitan disponer de reglas específicas de operación sería de gran importancia. Esto sin negar la naturaleza de acto político de la planificación. Las nuevas asociaciones de profesionales como Creamos Guate o los colectivos de San José pueden ser relevantes para los planificadores en toda la región. Lo que se sugiere es construir reglas específicas del ejercicio profesional que garanticen a los equipos profesionales mayor estabilidad y autonomía respecto a los grupos de poder político y económico, sin negar la importancia y continuidad de las transacciones con los tomadores de decisión política y negociaciones con los privados.

8.4.3 Implicaciones para favorecer la capacidad de agencia de los planificadores

- Construcción de nuevas coaliciones para abordar la propiedad privada del suelo.

Es indispensable para los planificadores que buscan tener un comportamiento heterodoxo dentro del campo construir nuevas coaliciones con agentes establecidos o emergentes. En primera instancia aparecen los mismos habitantes y sus organizaciones. Pero de igual forma pueden ser cruciales agentes emergentes tales como los colectivos en Costa Rica, los patronatos o asociaciones comunitarias en Puerto Cortés, los medios de comunicación y agentes internacionales interesados en promover este tipo de visiones alternativas y pluralistas. Es la idea de construir contrapesos a los poderes dominantes de índole política y económica. Como ha quedado evidenciado en este trabajo, la construcción de estas coaliciones no es un tema de voluntad, es una cuestión de tiempo, (pre)disposición al diálogo y a la construcción de acuerdos y a los intercambios más allá de la experticia técnica.

- Potenciar la capacidad de negociación.

Los planificadores del territorio de Centroamérica están continuamente involucrados en procesos de negociación con los agentes empresariales, tomadores de decisión y otros. Este trabajo ha constatado que dicha negociación se hace en condiciones de desventaja tanto porque los planificadores carecen de información respecto a sus contrapartes como por el hecho que no están formados para, o dispuestos a entrar, en estas dinámicas. Formar a los planificadores en temas como técnicas de negociación y resolución de conflictos es clave para transformar la práctica. Ya se ha dicho también que el prestigio personal, o el reconocimiento otorgado por otros, puede jugar un papel clave en este tipo de procesos. No obstante, no es sólo un tema de formación sino de entrenamiento, trayectoria, acción y en última instancia motivación para apropiarse de esta función de mediación y negociación en la línea de lo propuesto por el paradigma comunicativo. Todo lo anterior vuelve a poner sobre la mesa el papel del conocimiento experto en los procesos de planificación del territorio en tanto puede parecer que la formación especializada en temas como: marco legal, modelos alternativos sobre la propiedad del suelo, trabajo comunitario o técnicas de negociación la que podría abrir la puerta a una efectiva transformación de la práctica. Sin embargo, los hallazgos y conclusiones de esta tesis indican que no sólo se trata de proporcionar más conocimiento sino que en última instancia, es más importante construir una práctica, es decir un conjunto de productos, actividades, motivaciones y formas de hacer para que la planificación territorial se encamine a lograr su plena relevancia social en la región.

8.5 UN MOMENTO DE REFLEXIVIDAD

En su invitación a una sociología reflexiva Bourdieu y Wacquant (2005) apuntan al menos cuatro elementos que vale la pena recuperar a la hora de cerrar este trabajo: la familiaridad del objeto de estudio; la objetivación simultánea del objeto y del investigador; la relación con las opiniones no científicas y la develación de los mecanismos ocultos del campo.

Primero, es necesario partir de reconocer la ventaja y al mismo tiempo el desafío de haber trabajado un objeto de estudio familiar: la planificación territorial en Centroamérica. El investigador ha estado inmerso en este campo desde hace al menos 10 años. En este tiempo este ha sido el universo en el que ha desempeñado buena parte de su práctica, ha desarrollado su trayectoria profesional y académica, ha establecido una porción de sus relaciones y en el que previsiblemente continuará involucrado en el futuro. En tal sentido, el investigador está irremediablemente “situado” dentro de su mismo objeto de estudio. Ha sido a partir de esa vivencia y observación que emergió el interés inicial, puramente fenoménico, por estudiar las prácticas de los planificadores del territorio, es decir, de los colegas en Centroamérica.

En segundo lugar, en este proceso de objetivar experiencias de planificación en la región, se ha observado colegas planificadores e investigadores y de alguna manera se ha objetivado uno mismo a través de los relatos de los demás. En tal sentido ha existido lo que Harvey (2018, p.254) denomina la “intercambiabilidad” entre sujeto y objeto propia de un pensamiento dialéctico. De hecho, la investigación sólo ha sido posible por la movilización del propio capital social creado a lo largo de esa trayectoria profesional, entrevistando a colegas y conocidos en los cuatro países de Centroamérica, con quienes se hizo un esfuerzo especial por trascender de lo coloquial a lo reflexivo. No obstante, la otra cara de la moneda de esa aparente ventaja ha sido la resistencia de otros colegas a dejarse objetivar probablemente por su propia posición o por las disputas de prestigio en el campo de la planificación en El Salvador. Haciendo una interpretación del principio de Heisenberg, la observación o investigación del campo más cercano de la planificación territorial en el propio país ha constituido una intervención en el mismo que ha generado reacciones y realineamientos. Es necesario, para este tipo de trabajo, reconocer que la relación entre investigador y objeto de estudio se ha vuelto más compleja por esta cercanía. Ha sido más fácil investigar el campo en Puerto Cortés, Guatemala y la GAM y más complejo en El Salvador en cuyo campo el investigador es y seguirá siendo un agente participante.

En ese marco, la tesis que es la culminación de un proceso académico, ha permitido reflexionar sobre las propias relaciones que el investigador ha establecido como planificador con tomadores de decisión, empresarios y habitantes, desde una trayectoria que ha sido hasta ahora predominantemente académica. De ahí que la investigación también ha permitido reconocer las potencialidades y limitaciones derivadas de la propia formación académica en arquitectura y planificación urbana. Esto incluye valiosas ventajas como: el manejo del lenguaje de la planificación territorial, la vivencia directa de algunas de las experiencias analizadas, la apertura al razonamiento inductivo y el aprovechamiento del lenguaje gráfico. Esto también ha representado importantes retos como el manejo de la teoría social y de la rigurosidad de las técnicas de investigación apropiadas para una parcela de la realidad donde se está inserto. En tal sentido, la inmersión en una investigación fundamentada en la teoría bourdeana, la geografía crítica, la sociología del desarrollo orientada al actor y los estudios urbanos latinoamericanos, como apunta Harvey (2018, p.255) recuperando a Marx, no solo ha sido formativa sino que transformativa del propio investigador planificador.

Por todo ello, esta investigación no se trata de un ejercicio en el que el investigador haya podido aspirar a tener un ojo puramente contemplativo. Al contrario, se trata más de una situación de observador observado que ha requerido de una reflexión que explique tanto al sujeto empírico como al sujeto científico. De ahí que en este trabajo no se haya pretendido una objetividad clásica positivista, aunque también se haya evitado caer en un relativismo o en un relato autobiográfico. Más bien se ha querido valorar la posibilidad y la riqueza de interpretación de los casos a partir de la información documental y de las narrativas de los agentes planificadores, investigadores, tomadores de decisión y académicos en cuatro países centroamericanos para penetrar en los procesos generativos que explican la configuración de las prácticas. Como bien dice Flyvbjerg (2006) los casos de estudio seleccionados más que servir para verificar los prejuicios del investigador sirven para complejizar y enriquecer su entendimiento de la realidad. En esa lógica, siempre será de interés a futuro ver cómo los colegas que no se han acercado al campo desde una perspectiva científica (o teórica), sino puramente vivencial (o práctica), reciben y opinan acerca de este trabajo ya sea confirmando sus principales conclusiones o desafiándolas desde su propia experiencia y sentido común como el mismo investigador lo ha confrontado, intentando seguir lo que Wacquant (2017, p.291) ha llamado el “momento Bachelard” de la investigación.

Finalmente, Bourdieu & Wacquant (2005) indican que la sociología reflexiva busca llegar a los mecanismos ocultos de la realidad y facilitar así la ruptura de sus condiciones de reproducción. En este caso se ha tratado de echar luz sobre dichos mecanismos: las luchas por el prestigio, por el poder político, por el uso y control del territorio y la naturalización de la propiedad privada del suelo la forma de una *doxa* que estructura el campo. Todo ello para facilitar la posibilidad que los planificadores en Centroamérica y el mismo investigador, avancen en el dominio de su propia práctica y en definitiva construyan opciones para su emancipación respecto a otros agentes.

8.6 HORIZONTES DE TRABAJO FUTURO

Esta tesis abre al menos seis posibles horizontes para la investigación futura. Dicen Bourdieu & Wacquant (2005, p.125) que cualquier trabajo de investigación más que dar respuestas a preguntas de investigación o construir teorías para la verificación, tiene como propósito consolidar una agenda o un programa de investigación cuyos resultados nunca podrán ser vistos en el corto plazo. Harvey (2018, p.269) dice que teorizar es un proceso continuo, transformativo, heterogéneo y contradictorio por lo que “siempre habrá algo más que decir” sobre lo que se estudia. En esta sección se trata por lo tanto de plantear ámbitos en los que a partir de la experiencia doctoral tenga sentido un seguimiento de la discusión teórica y del esfuerzo empírico realizados en el marco de este trabajo y que han puesto de manifiesto la importancia capital de: la *doxa* de la propiedad privada; de las luchas por el territorio y el poder político y del prestigio para explicar las prácticas de los planificadores en Centroamérica.

El primer horizonte es probablemente el más amplio y tiene que ver con seguir trabajando el objeto de estudio de la planificación territorial en la región utilizando marcos teóricos y

estrategias metodológicas complementarias. Sobresale la posibilidad de continuar con estudios inspirados en la Teoría Fundamentada para seguir haciendo crecer el rizoma de los relatos (Deleuze & Guattari, 2002) y someter las principales conclusiones del trabajo a los informantes y a otros agentes del campo, probablemente incluyendo nuevos casos como León en Nicaragua, Curridabat en la GAM o la experiencia de grandes proyectos estratégicos de inversión en infraestructura donde se condensan muchas de las tensiones discutidas. Tiene interés profundizar en como los agentes del campo reconstruyen sus relatos acerca de la *doxa* de la propiedad privada como elemento de violencia simbólica que aparentemente los limita en las luchas en las que se ven envueltos por el poder político y el control del territorio. Finalmente, también parece relevante continuar la discusión acerca de los elementos constitutivos del prestigio, como pieza fundamental de su desenvolvimiento como profesionales de la planificación, tomadores de decisión, empresarios o habitantes de un territorio determinado.

Otra posibilidad, sería penetrar en el mundo del agente y tomar, por ejemplo, a los planificadores como unidad de análisis e indagar a través de una prosopografía en sus historias de vida, su trayectoria y formación profesional y otros elementos testimoniales, a la manera de Forester (2012). Esto podría darle mayor espesor a algunos de los hallazgos discutidos en este trabajo como la formación de coaliciones, la constitución de equipos de trabajo efectivos, las diferencias generacionales, el comportamiento burocrático o las transacciones con los tomadores de decisión política. Finalmente, a la manera de Bourdieu (2003) y de la Teoría Fundamentada sería de interés echar mano de la observación participante para profundizar en algunos momentos críticos del proceso de planificación tales como las negociaciones con los privados o la operación de los espacios institucionales donde interactúan tomadores de decisión, empresarios y planificadores o los ejercicios de participación ciudadana. Todo lo anterior podría derivar en un programa de investigación más amplio, interesado en explorar las dinámicas del poder en la región centroamericana más allá de la misma planificación territorial. Esto puede incluir profundizar en temas sensibles que apenas han emergido en esta investigación tales como la corrupción o la operación de redes de influencia dentro del Estado a nivel nacional o municipal.

De lo anterior, emerge un segundo eje de trabajo centrado en el estudio y discusión de los regímenes de propiedad del suelo en la región. De lo que se trataría, desde una mirada amplia: jurídica, económica, sociológica, urbanística y geográfica, es de analizar la dimensión objetiva y subjetiva de la propiedad privada del suelo y de formas alternativas: públicas, estatales, colectivas, comunitarias y tradicionales. Esto podría proyectar el trabajo realizado hacia otros ámbitos como: el medio ambiente, la vivienda, el desarrollo económico territorial, la equidad de género o el funcionamiento del Estado. Aunque la tesis ha concentrado su atención en la propiedad privada del suelo, es claro que en Centroamérica existente otras formas de propiedad, no dominantes, las cuales deberán buscarse y estudiarse en los “márgenes”, tales como: la cartera de tierras municipales de León; las cooperativas autogestionarias de vivienda en Nicaragua, Guatemala y El Salvador; o los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra de los garífunas y

tolupanes en Honduras. De lo que se trata es de abrir la discusión a una mirada pluralista y profundizar en la relación entre régimen de propiedad y territorio.

Un tercer horizonte de trabajo es profundizar en los conflictos territoriales que este estudio ha develado en los cinco casos, entendiéndolos como disputas por el territorio y manifestaciones de las relaciones de poder en el espacio. Al menos dos temas aparecen con fuerza para futuros trabajos. Primero, los conflictos por los recursos territoriales manifestados en Puerto Cortés y en el PQD salvadoreño alrededor de temas como la posesión de la tierra o la gestión del agua, discutiendo la red de agentes involucrados en tales controversias, sus capitales y capacidad de apuesta, posturas y posibilidades de acuerdo. Ello se vincularía a otras discusiones relevantes para la región, como las condiciones de una economía extractivista y la sostenibilidad ambiental. Un segundo conflicto emergente en los casos de San Salvador y de Guatemala es el vinculado con los barrios privilegiados, o enclaves exclusivos (y excluyentes) donde los habitantes de mayores recursos se han opuesto a los procesos de planificación para defender sus privilegios de localización o “externalidades de vecindario” (Abramo, 2012, p.59). Ello se conectaría con una agenda de creciente importancia en la sociología urbana contemporánea y en los estudios centroamericanos, como es el estudio de las élites (Pinçon & Pinçon-Charlot, 2018) y su comportamiento en el espacio urbano centroamericano como forma alternativa de entender los procesos de segregación residencial y las fuerzas que transforman las ciudades centroamericanas.

De ahí se desprende un potencial cuarto de eje de trabajo, como es el papel de las élites económicas en la transformación del territorio centroamericano. Hasta ahora, la creciente literatura sobre élites en Centroamérica, se ha concentrado en entender: sus ejes de acumulación económica, las redes de influencia política, sus vínculos regionales y transnacionales y los mecanismos de dominación o “consentimiento” (Valdez, 2016, p. 106). Este trabajo apunta hacia otra dimensión, como es entender el papel de estas élites en la configuración del territorio en la región, tanto en los espacios metropolitanos como en las áreas rurales. Está documentado que uno de los ejes de acumulación de estos grupos es el desarrollo inmobiliario y que sus inversiones en este rubro se ha regionalizado en el siglo XXI. Las élites salvadoreñas son agentes clave en las capitales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica; así como las guatemaltecas lo son en San Salvador. Al mismo tiempo, las élites son consumidoras de espacios privilegiados en sus respectivas ciudades, transformándolas y proponiendo innovaciones espaciales (Abramo, 2012). De igual relevancia sería entender sus conexiones con la nueva economía extractiva que disputa la posesión de la tierra y los recursos territoriales en regiones sensibles como los valles del Sula y Aguán en Honduras, la Franja Transversal del Norte en Guatemala o el Pacífico de Costa Rica.

El quinto horizonte de trabajo está directamente relacionado con la dimensión internacional, y si se quiere global, de los procesos de planificación territorial. Esta investigación ha permitido vislumbrar la importancia del flujo global de ideas sobre planificación territorial en Centroamérica, no tanto por el peso del proceso de integración regional como intuitivamente se llegó a pensar al inicio de la tesis, sino por un aparentemente “natural” proceso de intercambio y

de reconocimiento de experiencias entre los países de la región lo que habla nuevamente de la red de vasos comunicantes que es Centroamérica. Este trabajo apenas ha permitido percibir algunas manifestaciones factuales de estos intercambios, como: el cruce de consultores internacionales; la reproducción de modelos, como el POT de Guatemala o la organización COAMSS/OPAMSS o la regionalización de actividades de algunos grandes operadores inmobiliarios privados. Todo ello calza en el creciente interés de la literatura sobre los flujos globales o panamericanos de ideas de planificación (Ward, 2012; Gorelik, 2017). La investigación del campo de la planificación territorial en Centroamérica también ha resaltado la importancia de las referencias internacionales para todos los casos de estudio, con énfasis en ciertas zonas productoras de “modelos de planificación” (Ward, 2012, p.41): Estados Unidos, España, Alemania, Holanda, Brasil, Colombia que de diversas maneras han llegado a la región a través de individuos, agencias de cooperación internacional u organismos multilaterales. Ello puede ser relevante para entender cómo se materializan las grandes agendas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Nueva Agenda Urbana en los países centroamericanos y como los agentes locales del campo procesan, transforman y reelaboran ese influjo de ideas.

Finalmente, la investigación del campo de la planificación y los casos analizados en Centroamérica han hecho emerger una serie de agentes que la literatura consultada no preveía. Llama la atención por ejemplo el peso que ha tenido la cooperación internacional al desarrollo. La tesis también devela algunos indicios acerca de la importancia creciente de los medios de comunicación tradicionales, las redes sociales y en general las tecnologías de información y comunicación para el proceso de planificación del territorio, tanto como fuentes de nueva información como canales de incidencia y armas en las luchas de poder que resultan cruciales a la hora de hacer planificación en la región. Otros agentes novedosos son los que representan las organizaciones de los habitantes que por diversas razones se involucran en el campo de la planificación a pesar de las limitaciones estructurales que, como se ha discutido en este trabajo, se los dificulta. Es el caso de los colectivos movilizados a través de redes sociales en Costa Rica; de las universidades locales que forman a los profesionales y participan en la elaboración de instrumentos de planificación; de las agrupaciones de vecinos en los barrios privilegiados o de las mismas gremiales de planificadores que han surgido en Costa Rica y Guatemala como vehículos alternativos para la expresión de los profesionales. Todo ello podría ser relevante para enriquecer la teoría y la práctica de la planificación territorial desde la experiencia centroamericana.

En el fondo todo esto apunta a: la apertura de la planificación del territorio y de la propiedad privada como objetos de estudio; el enriquecimiento de metodologías; poner mayor atención en los agentes, sobre todo en los emergentes; profundizar en la búsqueda de nuevos principios generativos y en la discusión más detallada de los que este trabajo ya ha develado. Al final, de lo que se trata con todo esto es contribuir a darle a la planificación territorial en Centroamérica su real valor de “acto político”, reclamar y construir para ella, como ya lo proponía Flyvbjerg (2002, 2013), las nuevas audiencias y formas de trabajo que la realidad le exige.

IX. REFERENCIAS

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure* v38 n114, 35-69.
- ACN. (2014). *El Canal Interoceánico por Nicaragua: aportes al debate*. Managua: Academia de Ciencias de Nicaragua.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State-Market relations in land and property. *Planning Theory and Practice* v 11 n2, 187-207.
- Adley Associates. (1968). *Metroplan 80*. San Salvador: Ministerio de Obras Públicas (MOP).
- AECID - AMHON. (2010). *Manual de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo - Asociación de Municipios de Honduras.
- AECID. (2012). *Estudio de ordenamiento territorial con énfasis en patrimonio cultural para los municipios del sur del Departamento de Masaya*. Managua: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Altshuler, A. (1965). *The City Planning process, A political analysis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Amparo contra MOP, 2-2006 (Sala de lo Constitucional 06 de diciembre de 2006).
- Andamios. (2013). Bibliografía Latinoamérica: las ciudades y la teoría urbana en el siglo XXI. *Andamios* v10:22, 205-211.
- ANED Consultores. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT), Municipio de Puerto Cortés, Cortés*. Puerto Cortés: Asesores Nacionales Especialistas en Desarrollo (ANED).
- ANED Consultores. (01 de Julio de 2017). *ANED Consultores*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2018, de <http://www.anedconsultores.hn>
- Asamblea Nacional. (2017). *Ley Anual del Presupuesto General de la República N. 942*. Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- Ayala, J. D. (2018). *Informe de Gobierno Abierto (2016-2018)*. San Salvador: Alianza para el Gobierno Abierto.
- Azuela, A. (2009). The use of eminent domain in Sao Paulo, Bogotá, and México DF. En G. Ingram, & Y.-H. Hong, *Property Rights and Land Policies* (págs. 181-200). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Azuela, A. (2011). *La expropiación en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Azuela, A. (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis de América Latina*. México: Instituto Investigaciones Sociales (UNAM).
- Azuela, A. (2016). Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad. *Direito & Práxis* v7 n14, 588-608.
- Azuela, A., & Maldonado, M. (2010). *Expropiación en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bastiaensen, J., Merlet, P., & Flores, S. (2015). *Rutas de desarrollo en territorios humanos*. Managua: UCA Publicaciones.
- Berger, P., & Luckman, T. (1976). Los fundamentos del conocimiento en la vida cotidiana. En P. Berger, & T. Luckman, *La Construcción Social de la Realidad* (págs. 36-65). Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- Berti, G., & Ferrufino, C. (2009). *Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional*. San Salvador: Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA); Confederación para la Descentralización y el Desarrollo Local en Centroamérica (CONFEDELCA).
- Boino, P. (2005). El ordenamiento territorial entre mutaciones políticas y transformaciones económicas. *Reflexiones* v84 n2, 117-144.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE* vol XXX n90, 27-40.
- Borja, J. (2013, noviembre 05). *youtube/fernandocarrión*. Recuperado septiembre 12, 2014, from <https://www.youtube.com/watch?v=x6PjeEZrITw>
- Borja, J., & Castells, M. (2000). *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información* (Quinta ed.). Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction, a Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1992). *Réponses*. París: Seuil.
- Bourdieu, P. (1995). *The Rules of Art*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée.
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la Economía*. Buenos Aires: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus*. México: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2009). *El Sentido Práctico*. México: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (2003). *Los Herederos, los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brenes, E. (2011). *Informe Final de Labores*. San José: Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL).
- Browning, D. (1992). *El Salvador, la Tierra y el Hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Caballero, L. (2013). *Ordenamiento territorial y equidad de género en la región Centroamericana y República Dominicana*. San Salvador: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ).
- CAC. (2010). *Estrategia Centroamericano de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)*. San José: Consejo Agropecuario Centroamericano.
- CAH. (2011). *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio Distrito Capital*. Tegucigalpa MDC: Colegio de Arquitectos de Honduras.
- Cálix, J. (2010). *Guía Metodológica para la Elaboración de Planes de Desarrollo Municipal*. Tegucigalpa: Proyecto FOCAL - JICA - FHIS.
- Campbell, H., & Henneberry, J. (2005). Planning obligations, the market orientation of planning and planning professionalism. *Journal of Property Research* 22:1, 37-59.
- Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association* 62(3), 296-312.
- Campbell, S., & Fainstein, S. (2003). *Readings in Planning Theory* (Segunda ed.). Malden, MA: Blackwell Publishers.
- CAPRES. (2016). *Decreto: Reglamento del Consejo Consultivo Ciudadano*. San Salvador: Casa Presidencial.

- CAPRES. (08 de Agosto de 2018). *Portal de transparencia Casa Presidencial*. Recuperado el 28 de Octubre de 2018, de Dirección de Planificación del Desarrollo:
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/remunerations?utf8>
- CCC. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*. Managua: Consejo de Comunicación y Ciudadanía.
- CCC (2017). *Programa Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021*. Managua: Consejo de Comunicación y Ciudadanía.
- CCC. (2017). *Primer Informe de Seguimiento PQD 2014-2019*. San Salvador: Consejo Consultivo Ciudadano.
- CCVAH. (2010). *Agenda de Ordenamiento Territorial 2010-2015 del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos*. San Salvador: Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- CEMCA. (2015). *SYSCACIT: System of Central American Cities*. Guatemala: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- CEMCA (2018). *SYSCACIT: System of Central American Sustainable Cities*. Recuperado el 6 de Septiembre de 2019, <http://cemca.org.mx/es/syscacit-system-of-central-american-sustainable-cities/>
- Central American Data. (31 de enero de 2014). Proyecto para titulación de propiedades en Nicaragua. *Central America Data*, págs. 2-4.
- CEPAL. (2018). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (01 de Enero de 2018b). *Perfil Marítimo y Portuario de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2018, de
http://perfil.cepal.org/l/es/portmovements_classic.html
- CEPREDENAC. (2013). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. San José: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- CEUR. (2010). *Impactos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial de Guatemala*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regional, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- CEUR. (01 de enero de 2015). *Centro de Estudios Urbanos y Regionales*. Recuperado el 01 de junio de 2016, de <http://www.ceur.usac.edu.gt>
- CFIA. (29 de enero de 2009). Pronunciamiento del CFIA ante la propuesta del PRUGAM 2008-2030. *La Nación*, pág. 50.
- CGR. (2015). *Presupuestos 2015: situación y perspectivas*. San José: Contraloría General de la República.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: a practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cheverri, P. (2014). *Ordenamiento Territorial y Cambio Climático en Costa Rica: el caso del GAM*. San José: Frederick Ebert Stiftung.
- CND. (1998). *Bases para el Plan de Nación*. San Salvador: Comisión Nacional de Desarrollo.
- CNPU. (2013). *Plan GAM 2013*. San José: Consejo Nacional de Planificación Urbana.
- CNPU. (2018). *Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-20130, consulta pública*. San José: Consejo Nacional de Planificación Urbana.
- COAMSS. (2016). *Acuerdo No. 2 del 07.07.2016*. San Salvador: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador: Diario Oficial #31 tomo 414.

- COAMSS. (2017). *Decreto #9*. San Salvador: Diario Oficial: tomo 55 #31 (20.03.2017).
- COAMSS/OPAMSS. (2016). *Sistematización del esquema director plan de desarrollo territorial del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: COAMSS/OPAMSS; UCA; FundaUngo.
- COPECO. (2014). *Proyecto Gestión de Riesgos de Desastres*. Tegucigalpa: Comisión Permanente de Contingencias.
- Corbusier Le (1993). *Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas)*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina.
- Coronil, F. (2000). Naturaleza del poscolonialismo del eurocentrismo al globocentrismo. En E. Lander, *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*. (págs. 87-111). Caracas: CLACSO - UNESCO.
- Coslovsky, S. (2015). *Resolução de Conflitos sobre Uso do Solo em São Paulo*. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Coslovsky, S. (2016). Beyond bureaucracies: heterarchies and the regulation of urban conflicts in Sao Paulo, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research* (1-33).
- Cummings, A. (2016). Capacidades de planificación del desarrollo territorial: un marco teórico-conceptual. *Estudios Centroamericanos (ECA)* 743 v 70, 441-472.
- Cummings, A., Ferrufino, C., & Bran, S. (2014). *Gestión del conocimiento en Planificación Estratégica Participativa*. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Dalton, L. (2007). Preparing Planners for the Breadth of Practice. *Journal of the American Planning Association* 73:1, 35-48.
- Dantas, F. (2014). Uso del suelo e impuesto sobre el territorio urbano en el contexto jurídico de América Latina. *Urbano* v29, 45-56.
- Danermark, B., Jakobsen, L., Ekström, M., & Karlsson, J. (2016). *Explicando la sociedad*. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.
- de León, C. &. (2013). *Mujeres construyendo territorio*. San Salvador: Cooperación Alemana al Desarrollo.
- DEPN. (2015). *Normativa para la formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa MDC: Dirección Ejecutiva Plan Nación.
- de Sardan, J. (1995). *Anthropologie et développement*. Marseille: APAD.
- de Sardan, J. P. (2004). État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique. *Politique Africaine* N96/4, 139-162.
- de Sardan, J.-P. O., & Giovalucchi, F. (2009). Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: la cadre logique, outil et miroir des développeurs. *Revue Tiers Monde* 2 n198, 383-406.
- Deleuze, G. Guattari, M. (2002). *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*. Valencia, España. PRE TEXTOS.
- DGOT. (2013). *Guía para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa: Dirección General de Ordenamiento Territorial.
- Diario Oficial. (24 de Junio de 2016). Creación del Consejo Consultivo Ciudadano. *Diario Oficial*, págs. 3-4.
- Díaz, E. (2013). *Cambio Climático en la Planificación Territorial*. San Salvador: Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).
- Dillman, K.-N., & Fischer, L. (2009). The Role of Private-Sector developers in Challenges to Local Land Use Regulations. En G. Ingram, & H. Yu-Hung, *Property Rights and Land Policies* (págs. 384-412). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Downs, A. (2000). How city-planning practices affect metropolitan-area housing markets and vice versa. In L. Rodwin, & S. Bishwapriya, *The profession of city planning* (pp. 117-127). New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers.
- DPU. (2016). *Informe mes de abril 2016*. Puerto Cortés: Departamento de Planeamiento Urbano, Gerencia de Planificación y Desarrollo.
- El Heraldó. (31 de enero de 2014). Desaparecen cinco ministerios. *El Heraldó*, págs. 2-3.
- Ellacuría, I. (1990). *Filosofía de la Realidad Histórica*. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.
- EPTISA. (01 de mayo de 2018). www.eptisa.com. Recuperado el 15 de mayo de 2018, de <http://www.eptisa.com/en/experience/regional-and-urban-planning-for-the-great-metropolitan-area-of-the-central-valley-of-costa-rica/eptisa-worldwide>
- Estado de la Nación. (2014). *20 Informe Estado de la Nación 2014*. San José: Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. (2018). *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación; Consejo Nacional de Rectores.
- FACES. (08 de enero de 2015). *Facultad de Ciencias Espaciales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras*. Recuperado el 14 de abril de 2015, de <http://www.faces.unah.edu.hn/mogt>
- Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review* 35(4), 451-478.
- Faludi, A. (2018). A historical institutional account of European Spatial Planning. *Planning Perspectives* V33 N4 507-522
- Felipe, O. (27 de Septiembre de 2017). Planes de ordenamiento territorial ya no son una solución para el área metropolitana. *Prensa Libre*, págs. 13-16.
- Fernandes, E., & Maldonado, M. M. (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina, nuevos paradigmas y posibilidades de acción. *Forum de Direito Urbano e Ambiental nov-dic*, 1-10.
- Fernández, R., & Lungo, M. (1988). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. San José: EDUCA.
- Ferrufino, C., & Barrientos, E. (2016). *Análisis de la Legislación y Jurisprudencia sobre tributación municipal y regulación de los usos del suelo en El Salvador (1998-2013)*. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ferrufino, C., & Grande, C. (2013). *Tendencias del Ordenamiento Territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. San Salvador: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ).
- Ferrufino, C. (2016). Capacidades de planificación territorial en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y la región Los Nonualcos 2000-2012. *Estudios Centroamericanos (ECA)* 743 v70, 519-534.
- Ferrufino, C., Gutiérrez, S., & Zeledón, A. (2005). *Plan Nacional del Ordenamiento y Desarrollo Territorial, una mirada desde la sociedad civil*. San Salvador: FUNDE.
- Flyvbjerg, B. (1998). Habermas and Foucault: thinkers of Civil Society. *The British Journal of Sociology*, 210-233.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research 21:3. *Journal of Planning Education and Research*, 353-366.
- Flyvbjerg, B. (2003). Rationality and Power. In S. Campbell, & S. Fainstein, *Readings in Planning Theory* (pp. 318-329). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Flyvbjerg, B. (2005). How (In)accurate Are Demand Forecast in Public Work Projects?: The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association* 71:2, 131-146.

- Flyvbjerg, B. (2007). Five misunderstandings about case study research. *Qualitative Inquiry* v12, 219-245.
- Flyvbjerg, B. (2013). How planners deal with uncomfortable knowledge: the dubious ethics of the American Planning Association. *Cities* vol 32, 157-163.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2013). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. (1era. Edición ed.). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- FODMU-UNI. (01 de septiembre de 2014). *Fondo de Desarrollo Municipal de Nicaragua*. Recuperado el 15 de junio de 2015, de Universidad Nacional de Ingeniería: <http://www.fodmu.uni.edu.ni/index.php>
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Forester, J. (2000). Why Planning Theory? Educating citizens, recognizing differences, mediating deliberations. In L. Rodwin, & S. Bichwapriya, *The profession of city planning* (pp. 253-260). New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers.
- Forester, J. (2012). Learning to improve practice: lessons from practice stories and practitioner own discourse analyses. *Planning Theory & Practice* v13 n1, 11-26.
- Forester, J. (2013). *Planning in the face of conflict*. Chicago, IL: American Planning Association.
- Foucault, M. (2014). *El orden del discurso*. México: Editorial Tusquets.
- Friedmann, J. (1993). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. *Journal of the American Planning Association* 59(4), 482-485.
- FUNDAUNGO. (2015). *Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)*. San Salvador: Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo".
- FUNDAUNGO. (2015b). *Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo".
- FVIDA. (2014). *Proyecto de Aumento de Capacidades en la Cuenca del Río Goascorán*. Tegucigalpa: Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo.
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Girardon, J. (2010). *Politiques d'Aménagement du Territoire*. Paris: Ellipses Édition
- GIZ - GRUN. (2012). *Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PMODT)*. Managua: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ).
- Gorelik, A. (2017). Pan American Routes a continental planning journey between reformism and the cultural Cold War. *Planning Perspectives* v32 N1 47-66
- Güell Fernández, J. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Gutiérrez Rohán, G. (2007). *Reflexiones sobre la construcción del objeto de estudio*. Hermosillo: Sonora.
- Hardy, S. (2009). Modificar la definición del riesgo para que la investigación sea verdaderamente aplicable. Demostración a partir del caso de Managua. *Trace* 56, 57-75.
- Harnecker, M., & Bartolomé, J. (2015). *Planificando desde abajo*. La Habana: Ediciones MEPLA.
- Harris, N. (2011). Discipline, Surveillance, Control: a Foucaultian Perspective on the Enforcement of Planning Regulations. *Planning Theory and Practice* 12:1, 57-76
- Harth, A. (2014). *Perfil de la Vivienda en El Salvador*. Nairobi, Kenya: ONU Hábitat.
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Harvey, D. (2008). *París, capital de la modernidad*. Madrid: Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2010). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2018). La Dialéctica. *Territorios* 39, 245-272
- Harwood, S., & Zapata, M. (2006). Preparing to plan: collaborative planning in Monteverde, Costa Rica. *International Planning Studies* 11:3-4, 187-207.
- Healey, P. (2003). The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Planning. En S. Campbell, & S. Fainstein, *Readings in Planning Theory* (págs. 237-255). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Healey, P. (2009). In search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making. *Planning Theory and Practice* 10:4, 439-457.
- Hoekveld, G., & Needham, B. (2013). Planning practice between Ethics and the Power Game: Making and Applying an Ethical Code for Planning Agencies. *International Journal of Urban and Regional Research* v 37.5, 1638-53.
- ILPES. (2015). *El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- ILPES. (2017). *Planbarómetro, mejorando la calidad de la planificación*. Lima: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Inconstitucionalidad reglamento LDOT-AMSS, 22-97 (Sala de lo Constitucional 27 de marzo de 2001).
- INETER. (2012). *Propuesta de Ordenamiento Territorial de Madriz*. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- INETER. (01 de julio de 2012). Recuperado el 01 de diciembre de 2012, de sitio web del Instituto Nacional de Estudios Territoriales: <http://www.ineter.gob.ni>
- Ingram, G., & Hong, Y.-H. (2009). *Property Rights and Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Innes, J. E. (1998). Challenge and Creativity in Post-Modern Planning. *Town Planning Review* 69, 2, v-ix.
- Irazabal, C. (2009). One size does not fit all: land markets and property rights for the construction of the just city. *International Journal of Urban and Regional Research* v332, 558-563.
- Jacobs, H., & Paulsen, K. (2009). Property Rights: The Neglected Theme of 20th-Century American Planning. *Journal of the American Planning Association* 75:2, 134-143.
- Jager C, M. (2015). *Experiencias de ordenamiento territorial con enfoque de género en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ).
- JAPDEVA. (2011). *Plan Regional de Competitividad Territorial Hueta Caribe 2022+*. San José, Costa Rica: Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano 2a ed*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Jovel, C. & Martínez, L. (2019, febrero 07). *Macro para extraer comentarios de un documento de Microsoft Word*. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Kadaster. (01 de Septiembre de 2018). *About Kadaster*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2018, de <http://www.kadaster.com>
- Knox, P. (2011). *Cities and design*. Oxon, Inglaterra: Routledge.
- Knox, P. L. (1994). *Urbanization: an introduction to urban geography*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

- Kurth, A., Coronado, J., & Marroquín, S. (2014). *Sistematización de las experiencias de formulación de Planes de Ordenamiento Territorial en Guatemala*. San Salvador: Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).
- Lander, E. (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales perspectivas latinoamericanas*. Caracas: CLACSO - UNESCO.
- Lauria-Santiago, A. (2003). *Una República Agraria*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Lefebvre, H. (1976). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (2013). *La Producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Lindo-Fuentes, H. (2002). *La economía de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lobos, D., & Frey, K. (2015). Aproximaciones al rol de los planificadores regionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *EURE* v41 n124, 247-265.
- Loh, C., & Norton, R. (2013). Planning consultants and local planning. *Journal of the American Planning Association* v79 n2, 138-147.
- Long, N. (2007). *Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: El Colegio de San Luis - CIESAS.
- Lungo, M. (2000). *La Tierra Urbana*. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.
- Lungo, M. (2005). *Grandes Proyectos Urbanos*. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.
- Majewsky, M. (2015). Planificación Urbana en Managua 1957-2012. En *Urban Managua: El Barrio como productor de Ciudad* (págs. 19-44). Managua: Universidad Centroamericana.
- Maldonado, M. M. (2006). *10 años de planes parciales en Colombia*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, M. M., & Peña, D. I. (2013). Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia. En Azuela, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (págs. 269-312). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Managua, BID, NDF. (2013). *Plan de Acción "Managua Sostenible"*. Managua: Alcaldía Municipal de Managua.
- Manzanal, M., Arqueros, M. A., & Nardi, M. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. *Eure*, vol. XXXV, n106, 50-72.
- MARENA. (2013). *Manejo integral de cuencas hidrográficas, ordenamiento territorial y área protegidas - condiciones básicas para el desarrollo sostenible*. Managua: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA).
- María, A; Acero, J.L; Aguilera, A; García Lozano, M. Eds. (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica. Oportunidades de una Centroamérica Urbana*. Washington DC: Banco Mundial.
- Marín, M. A. (2012). Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador. *Estudios Centroamericanos (ECA)* 730 v67, 385-408.
- Markusen, A. (2000). Planning as a craft and as philosophy. In L. Rodwin, & S. Bishwapiya, *The profession of city planning* (pp. 261-274). New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers.

- Márquez, L., & Pradilla, E. (2016). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*, 34, 17-34.
- Márquez, L., & Pradilla, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolas, & C. González, *La Ciudad Latinoamericana a debate perspectivas teóricas* (págs. 17-56). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Martínez Baldares, T. (2012). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo Vol. 5 No. 9*, 70-87.
- Marx, K. (1857). *Cuaderno M: el método dialéctico de lo abstracto a lo concreto*.
- Marx, K., & Engels, F. (1974). Intercambio y fuerza productiva. En K. Marx, & F. Engels, *Concepción materialista, concepción idealista* (págs. 69-103). México DF: Roca.
- Massiris, Á. (2003). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mattar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mead, G. (1972). La Persona. En G. Mead, *Espíritu, Persona y Sociedad* (págs. 167-248). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Médina, L. (2004). *Le dilemme des frontieres en Amérique Centrale: marges symboliques ou espaces en construction*. París: Université de Paris 10.
- Mencia, O. (2010). *Guía simplificada para la elaboración y/o actualización de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial*. Tegucigalpa: Secretaría de Gobernación y Justicia.
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Eure*, vol XXVIII, n84, 30-48.
- MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2014b). *Región Chorotega Plan de Desarrollo 2030*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIDEPLAN. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2018-2022*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIFIN (2017). *Presupuesto general de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2017*. Guatemala: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Hacienda. (02 de Mayo de 2018). *Portal de Transparencia Fiscal 2014*. Recuperado el 28 de Octubre de 2018, de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/ProyectosdePresupuesto/Ao2014.html>
- Ministerio de Hacienda. (02 de Mayo de 2017). *Portal de Transparencia Fiscal 2017*. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/ProyectosdePresupuesto/Ao2017.html>
- Mirafteb, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory* (8)1 32-50
- Miranda, K., & Santos, P. (2015). *La experiencia de planificación a escala metropolitana de OPAMSS*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- MIVAH. (2013). *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT)*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

- MIVAH. (2015). *Memoria de labores 2014-2015*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- MIVAH. (2015b). *Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de planes reguladores*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- MIVAH. (2017). *Presupuesto 2017*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Mondragón, C. (2017). Gestión Territorial el tema pendiente en la Planificación Territorial en Honduras y Centroamérica. *Ciencias Espaciales* v10 n2, 5-23
- Morales Barco, F. L. (2014). *Nueva Guatemala de la Asunción, génesis y desarrollo*. Guatemala: Municipalidad de Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala. (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Guatemala: documento de soporte*. Guatemala: Municipalidad de Guatemala.
- Musset, A. (2015). El mito de la ciudad justa: una estafa neoliberal. *Bitácora* 25(1), 125-139.
- Navarrete, D. (2017). Tegucigalpa a través de los conflictos por la primacía urbana en Honduras s. XVIII-XX. *Territorios* 37, 41-59.
- Navarrete, D. (02 de julio de 2018). Tegucigalpa: laboratoire urbain des modernités au XIXe. et XXe. siecles. *These de doctorat*. París, Francia: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Norton, R., & Bieri, D. (2014). Planning, Law, and Property Rights: A US-European Cross-national Contemplation. *International Planning Studies* 19:3-4, 379-397.
- OCO. (2013). *Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III*. Barcelona: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).
- OPAMSS. (1989). *Metroplan 2000*. San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- OPAMSS. (2012). *Formulario de Solicitud de Subvención Europe AID 132303L/ACT/SV*. San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- OPC. (01 de Enero de 2014). *Operadora Portuaria Centroamericana*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2018, de Quienes somos: <http://www.opc.hn/acerca-de/>
- Oliveira Alves, R. (2015). O direito e a propriedade: o privado, o público, o común, en . En M. G.-M. Soares de Moura, *Teorías e práticas urbanas. Condicoes para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What have we learned? En G. Ingram, & Y.-H. Hong, *Property Rights and Land Policies* (págs. 25-51). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- O'Sullivan, E., & Rassel, G. (1995). *Research Methods for Public Administrators*. White Plains, NY, USA: Longman Publishers.
- PACOT. (2010). *Informe PACOT #1*. Siguatepeque, Honduras: Participación Ciudadana y Ordenamiento Territorial
- PADCO. (1978). *Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador (EDURES)*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PATH II. (08 de enero de 2015). *Inicio*. Recuperado el 14 de abril de 2015, de <http://www.path.hn/path>
- Palma Herrera, J. P. (2018). Los modelos de catastro en Honduras. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, 68-86.
- PEN. (01 de enero de 2016). *Estado de la Región*. Recuperado el 10 de junio de 2016, de <http://www.estadonacion.or.cr/estado-región>
- Pérez, M. (2012). *Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica*. San José: FLACSO.

- Pérez Casas, M. (2014). *La prevención de asentamientos informales a través de políticas de expansión urbana de lotificación con servicios para familias de bajos ingresos: el caso de León Sureste, Nicaragua*. Managua: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pinçon, M. Charlot-Pinçon, M. (2018). Social power and power over space. How the Bourgeoisie Reproduces itself in the City. *International Journal of Urban & Regional Research* 115-125
- PNUD. (2005). *Programa de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de Guatemala (PRODEME)*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD. (2013). *En busca del orden perdido: la experiencia de Tegucigalpa en la incorporación de la gestión de riesgos y la adaptación climática en el manejo del territorio*. Tegucigalpa MDC: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Presidencia. (01 de abril de 2015). *Presidencia de la República de Honduras*. Recuperado el 14 de abril de 2015, de <http://www.hondurasporunavidamejor.com>
- PRODUS. (01 de mayo de 2018). *Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible*. Recuperado el 15 de mayo de 2018, de Escuela de Ingeniería Civil: <https://produs.ucr.ac.cr/quienes-somos>
- PRONOT. (2008). *Metodología de Ordenamiento Territorial*. Managua: Programa Nacional de Ordenamiento Territorial.
- PRUGAM. (2009). *Informe Financiero Final correspondiente a la Etapa de Cierre y Transferencia*. San José: Proyecto Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica.
- PRUGAM. (2009b). *Informe Financiero Final correspondiente a la Etapa de Cierre y Transferencia*. San José: Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica.
- PRUGAM. (2010). *Informe técnico de cierre*. San José: Proyecto Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana.
- Puerto Cortés. (2013). *Presentación del Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés (2012-2034)*. Puerto Cortés: Municipalidad de Puerto Cortés.
- Puerto Cortés. (2013b). *Mapeo de Actores Clave (MAC)*. Puerto Cortés: Municipalidad de Puerto Cortés.
- Puerto Cortés. (2014). *Normativa de uso del suelo*. Puerto Cortés: Municipalidad de Puerto Cortés.
- Puerto Cortés. (2015). *Plan de arbitrios del municipio de Puerto Cortés*. Puerto Cortés: Municipalidad de Puerto Cortés.
- Revels, C. (2014). Placing Managua: a landscape narrative in post earthquake Nicaragua. *Journal of Cultural Geography* 31:1, 81-105.
- RIOE. (1989). *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*. San Salvador: Casa Presidencial.
- Rizo García, M. (2011). Apuntes sobre la idea de cultura en Alfred Schütz y Pierre Bourdieu. Un diálogo posible. *Estudios Sociales* 7, 33-52.
- Robles, F. (2017). Élite en El Salvador, cambios y continuidades (2000-2016). *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica* 43, 99-124.
- Rodríguez, E., & Delgadillo, M. (2014). Marco jurídico del ordenamiento territorial y recursos hídricos en Nicaragua. *Negotium* v10 n29, 165-180.
- Rodríguez, J. C. (2011). Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana. *Quivera* v13 n2, 232-258.

- Rodríguez-Vásquez, J. C., Giménez-Mercado, C., & González-Téllez, S. (2013). De la planificación urbana normativa a la planificación comunicativa. El caso del Plan de Desarrollo urbano Local del Municipio El Hatillo, Caracas, Venezuela. La gestión urbana silenciada. *QUIVERA* año 15-1 enero junio, 9-36.
- Rodwin, L., & Bishwapriya, S. (2000). *The profession of city planning: changes, images, and challenges 1950-2000*. New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers.
- Rolnik, R. (2014). *Guiding principles on security of tenure for the urban poor*. Sao Paulo: United Nations special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living.
- Sayer, A. (2012). *Method in Social Science*. London: Routledge.
- Scarpacci, M. (2016). Violencia y desigualdad socio-espacial: consideraciones conceptuales en torno al desarrollo geográfico en Latinoamérica. *Policía y Seguridad Pública*, año6 vol. 1, 165-188.
- SEFIN (2018). *Presupuesto General de la República 2018 y las normas de ejecución presupuestarias*. Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas.
- SEGEPLAN. (2011). *Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal*. Guatemala, Guatemala: Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia.
- SEGEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'Atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala, Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- SEGEPLAN. (02 de febrero de 2015). *Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia*. Recuperado el 02 de febrero de 2015, de <http://www.segeplan.gob.gt>
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el Desarrollo y la Democracia en la Región*. San José, Costa Rica: Fundación Friederich Ebert.
- Segovia, A. (2018). *Economía y poder: recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. Guatemala: F&G Editores / INCIDE.
- SEPLAN. (28 de agosto de 2013). Normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento territorial. *La Gaceta*, págs. 1-11.
- SETENA. (2009). *Resolución N1308-2009 Plan Regulador PRUGAM 2008-2030*. San José: Secretaría Técnica Nacional Ambiental.
- SETENA. (01 de enero de 2014). <https://www.setena.go.cr/planes-de-ordenamiento-territorial/>. Recuperado el 15 de mayo de 2018, de <https://www.setena.go.cr/planes-de-ordenamiento-territorial/>
- SETEPLAN. (28 de Julio de 2014). *Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia*. Recuperado el 08 de Octubre de 2018, de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/secretaria-tnica-y-de-planificacin-lidera-la-elaboracin-de-plan-quinquenal-de-desarrollo-2014-2019/>
- SETEPLAN. (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- SETEPLAN. (2017). *Informe de Rendición de Cuentas 2016-2017*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- SETEPLAN. (08 de Marzo de 2017). *Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia*. Recuperado el 08 de Octubre de 2018, de Planificación del desarrollo: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/category/planificacion-del-desarrollo/page/4/>

- SSDT&D. (2011). *Pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa del municipio con énfasis en el desarrollo económico de su territorio*. San Salvador: Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.
- Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago, Chile: LOM Ediciones, Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., & Mullahy, L. (2010). *Perspectivas Urbanas*. Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- Teitz, M. (2000). Reflections and research on the US experience. En L. Rodwin, & S. Bishwapriya, *The profession of city planning* (págs. 275-304). New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers.
- Torres Rivas, E. (2001). Acerca del pesimismo en las ciencias sociales. *Ciencias Sociales* 94, 151-167.
- Tovillas, P. (2010). *Bourdieu. Una Introducción*. (Primera ed.). Buenos Aires: Quadrata.
- TSC. (2018). *Informe Consolidado de Rendición de Cuentas y confiabilidad del control de las auditorías internas municipales*. Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas.
- UFM. (21 de abril de 2009). *newmedia UFM*. Recuperado el 10 de julio de 2018, de <https://newmedia.ufm.edu/video/plan-de-ordenamiento-territorial-pot/>
- Uphoff, N. (1996). *Learning from Gal Oya*. Londres: IT Publications.
- Valdez, J. F. (2015). *El gobierno de las élites globales, cómo se organiza el consentimiento la experiencia del Triángulo Norte*. Guatemala: URL Editorial Cara Parens.
- Valverde, J. B. (2013). *Costa Rica, sistematización de la experinecia de formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. San José: Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).
- VMVDU. (2011). *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Sub Región Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano.
- VMVDU. (01 de Enero de 2015). *Observatorio de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Recuperado el 07 de Octubre de 2018, de <http://www.vmvdu.gob.sv>
- VMVDU, MARN. (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)*. San Salvador: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (VMVDU); Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Wacquant, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios y aplicaciones. *Eure* v43 n129, 279-304
- Wallerstein, I. (2007). *Abrir las Ciencias Sociales: Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Ward, S. (2012) Re-examining the International Diffusion of Planning. In *Critical Readings in Planning Theory* edited by S. Fainstein and A. Scott, 479-498, 3Ed. Chichester, Wiley - Blackwell.
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura del Estado?* San Salvador: Ediciones Böll.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad, un esbozo de sociología comprensiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Yin, R. (2014). *Case Study, research and methods*. Londres: Sage Ltd.
- Yunda, J; Sletto, B. (2017). Property rights, urban land markets and the contradictions of redevelopment in centrally located informal settlements in Bogotá, Colombia and Buenos Aires, Argentina. *Planning Perspectives*, V32 n 4, 601-622

Entrevistas:

Tomador de decisión01. (31 de enero de 2019). Entrevista GAMTD01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Tomador de decisión01. (26 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTTD01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Tomador de decisión01. (23 de enero de 2019). Entrevista PDT-AMSSTD01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Tomador de decisión01. (29 de marzo de 2019). Entrevista PQD-TD01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Tomador de decisión02. (22 de junio de 2019). Entrevista PQD-TD02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Empresaria01. (31 de enero de 2019). Entrevista GAMOA02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Empresario01. (25 de septiembre de 2018). Entrevista POTG-OA02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Empresario01. (22 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTOA01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Empresario01. (12 de junio de 2019). Entrevista PDT-AMSSOA02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Empresario02. (21 de mayo de 2019). Entrevista POTG-OA03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigador01. (21 de enero de 2019). Entrevista PDT-AMSSOA01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigador01. (22 de mayo de 2019). Entrevista PQD-OA01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigador02. (01 de febrero de 2019). Entrevista GAMOA03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigadora01. (24 de septiembre de 2018). Entrevista POTG-OA01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigadora01. (30 de enero de 2019). Entrevista GAMOA01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigadora01. (24 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTOA02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Investigadora03. (01 de febrero de 2019). Entrevista GAMOA04. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador01. (30 de enero de 2019). Entrevista GAMP01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador01. (23 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTP01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador01. (21 de enero de 2019). Entrevista PDT-AMSSP01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador02. (23 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTP02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador02. (18 de junio de 2019). Entrevista POTG-P02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador03. (30 de enero de 2019). Entrevista GAMP03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador03. (26 de febrero de 2019). Entrevista PDT-AMSSP03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador03. (19 de junio de 2019). Entrevista POTG-P03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador03. (04 de abril de 2019). Entrevista PQD-P03. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador04. (31 de enero de 2019). Entrevista GAMP04. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador04. (22 de junio de 2019). Entrevista POTG-P04. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador04. (22 de mayo de 2019). Entrevista PQD-P04. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador05. (26 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTP05. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador05. (05 de marzo de 2019). Entrevista PDT-AMSSP05. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificador05. (28 de junio de 2019). Entrevista POTG-P05. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora01. (26 de septiembre de 2018). Entrevista POTG-P01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora01. (27 de marzo de 2019). Entrevista PQD-P01. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora02. (30 de enero de 2019). Entrevista GAMP02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora02. (23 de enero de 2019). Entrevista PDT-AMSSP02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora02. (01 de abril de 2019). Entrevista PQD-P02. (C. Ferrufino, Entrevistador)

Planificadora03. (25 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTP03. (C. Ferrufino, Entrevistador)
Planificadora04. (25 de abril de 2019). Entrevista PDM-OTP04. (C. Ferrufino, Entrevistador)
Planificadora04. (28 de febrero de 2019). Entrevista PDT-AMSSP04.(C. Ferrufino,
Entrevistador)

X. ANEXOS

ANEXO 1: FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



CONSENTIMIENTO INFORMADO

COD: _____

Yo, _____, acepto voluntariamente participar como informante en la investigación “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017)”. Entiendo que dicha investigación es parte de la tesis del mismo nombre a cargo de Carlos Ernesto Ferrufino Martínez para optar al grado de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Universidad Don Bosco (UDB) de El Salvador y que la misma persigue exclusivamente fines académicos.

Al firmar esta carta de consentimiento acepto proporcionar la información requerida de forma honesta y transparente de acuerdo a mi mejor conocimiento de los hechos y situaciones. No recibiré ningún beneficio económico por mi participación en la investigación. Entiendo que se me hará llegar una transcripción de mis declaraciones a la cual podré hacer comentarios y correcciones de ser necesario antes de su incorporación a la tesis en cuestión. También entiendo que la información, valoraciones y opiniones que exprese serán mantenidas en anonimato sin que se revele mi identidad de forma directa o indirecta para lo cual se utilizará un seudónimo o un código de informante. Tengo como contactos del investigador: su correo electrónico cferrufino@uca.edu.sv y sus números telefónicos: (503)2210-6600 ext. 581 y el (503)7769-3070.

Autorizo al investigador a que la información proporcionada sea utilizada para los propósitos del estudio en cuestión y en otros productos académicos derivados del mismo tales como: libros, artículos, presentaciones y publicaciones, cuya autoría no obstante será de plena responsabilidad del investigador.

Firma

Autorizo grabar entrevista:

☐

Lugar y fecha:

ANEXO 2: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PLANIFICADORES PDM-OT PUERTO CORTÉS

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explíqueme brevemente sus antecedentes profesionales. Me refiero a su formación académica universitaria y sus antecedentes laborales en el ámbito de la planificación territorial (organizaciones). ¿Cuáles han sido las más significativas de cara a su trabajo en el planificación urbana o territorial?
2. Explique ¿De qué manera ha participado en la elaboración e implementación del PDM-OT?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el PDM-OT

3. ¿Cuáles son a su juicio los principales aportes o novedades del PDM-OT?
4. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el PDM-OT?
5. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional de Honduras y del municipio la propuesta del PDM-OT?
6. ¿De qué manera el PDM-PT regula, impacta o incide sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del PDM-OT

7. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la implementación del PDM-OT? [mencionar si hay consultores nacionales o internacionales]
8. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (alcaldes, corporación, secretarías del gobierno nacional)
9. ¿Cómo valora la relación con los grupos empresariales? [valorar si hay diferencias entre empresarios]

10. ¿Cómo valora la relación con la población y sus organizaciones? [profundizar en mecanismos de participación]
11. ¿Existe algún otro actor, aparte de los que hemos mencionado, que haya sido relevante en la formulación e implementación del PDM-OT? [por ejemplo la cooperación internacional y organismos multilaterales]
12. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PDM-OT?

Finalmente,

13. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PDM-OT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 3: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA OTROS AGENTES PDM-OT PUERTO CORTÉS

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017)” deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explique ¿De qué manera estuvo o ha estado involucrado en la elaboración e implementación del PDM-OT?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el PDM-OT

2. ¿Cuáles son a su juicio los principales aportes o novedades del PDM-OT?
3. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el PDM-OT?
4. ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional de Honduras y del municipio la propuesta del PDM-OT?
5. ¿De qué manera el PDM-PT regula, impacta o incide sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del PDM-OT

6. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la implementación del PDM-OT? [valorar si hay alguna persona destacada]
7. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (alcaldes, corporación, secretarías del gobierno nacional)
8. ¿Cómo valora la participación de los grupos empresariales en todo el proceso? [valorar si hay diferencias entre empresarios]
9. ¿Cómo valora la participación de la población y sus organizaciones en todo el proceso? [profundizar en mecanismos de participación]
10. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en la formulación e implementación del PDM-OT?

11. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PDM-OT?

Finalmente,

12. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PDM-OT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 4: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PLANIFICADORES POT GUATEMALA

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guatemala (POT)**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explíqueme brevemente sus antecedentes profesionales. Me refiero a su formación académica (universidades, países) y a sus antecedentes laborales en el ámbito de la planificación territorial (organizaciones, países). ¿Cuáles han sido las más significativas de cara a su trabajo en el planificación urbana o territorial?
2. Explique ¿De qué manera ha participado en la elaboración e implementación del POT – Ciudad de Guatemala?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre la propuesta del POT Ciudad de Guatemala

3. ¿Cuáles son a su juicio los principales aportes o novedades del POT?
4. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el POT?
5. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional la propuesta del POT?
6. ¿De qué manera el POT regula, impacta o incide sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del POT – Ciudad de Guatemala

7. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la formulación e implementación del POT? [mencionar si hay consultores nacionales o internacionales]
8. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (alcaldes, concejo municipal, otros)
9. ¿Cómo valora la relación con los grupos empresariales? [valorar si hay diferencias entre empresarios]

10. ¿Cómo valora la relación con la población? [por ejemplo, las organizaciones barriales]
11. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en la formulación e implementación del POT? [por ejemplo el gobierno nacional, universidades]
12. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del POT?

Finalmente,

13. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del POT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 5: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA OTROS AGENTES POT GUATEMALA

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guatemala (POT)**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explique ¿De qué manera ha estado involucrado con la formulación e implementación del POT – Ciudad de Guatemala?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre la propuesta del POT Ciudad de Guatemala

2. ¿Cuáles son a su juicio los principales aportes o novedades del POT?
3. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el POT?
4. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional la propuesta del POT?
5. ¿De qué manera el POT regula, impacta o incide sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del POT – Ciudad de Guatemala

6. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la formulación e implementación del POT? [valorar si hay alguna persona destacada]
7. ¿Cómo valora la participación de los tomadores de decisión política en el proceso de planificación? (alcaldes, concejo municipal, otros)
8. ¿Cómo valora la participación de los grupos empresariales en el proceso? [valorar si hay diferencias entre empresarios]
9. ¿Cómo valora la participación de la población en el proceso?
10. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante para la formulación e implementación del POT? [por ejemplo el gobierno nacional, universidades]

11. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del POT?

Finalmente,

12. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del POT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 6: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PLANIFICADORES PDT-AMSS/ED

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Desarrollo Territorial del AMSS / Esquema Director (PDT-AMSS / ED)**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explíqueme brevemente sus antecedentes profesionales. Me refiero a su formación académica (universidades, países) y a sus antecedentes laborales relacionados a planificación territorial (organizaciones, países). ¿Cuáles han sido las más significativas de cara a su trabajo en el PDT-AMSS/ED?
2. Explique ¿De qué manera ha participado en la elaboración e implementación del PDT-AMSS/ED?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre la propuesta del PDT-AMSS/ED

3. ¿Cuáles son a su juicio los principales aportes o novedades del PDT?
4. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el PDT?
5. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional del país y del AMSS la propuesta del PDT?
6. ¿De qué manera el PDT regula, impacta o incide sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del PDT-AMSS/ED

7. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la formulación e implementación del PDT? [mencionar si hay consultores nacionales o internacionales]
8. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (COAMSS, alcaldes, concejos municipales, ministerios)
9. ¿Cómo valora la relación con los grupos empresariales? [valorar si hay diferencias entre empresarios]

10. ¿Cómo valora la relación con la población y sus organizaciones? [profundizar en mecanismos de participación]
11. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en la formulación e implementación del PDT? [por ejemplo, la cooperación internacional, ONG, universidades]
12. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PDT?

Finalmente,

13. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PDT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 7: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA OTROS AGENTES PDT-AMSS/ED

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Plan de Desarrollo Territorial del AMSS / Esquema Director (PDT-AMSS / ED)**. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explique ¿De qué manera ha estado involucrado en la elaboración e implementación del PDT-AMSS/ED?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre la propuesta del PDT-AMSS/ED

2. ¿Cuáles son los principales aportes o novedades del PDT?
3. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en el PDT?
4. ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional del país y del AMSS la propuesta del PDT?
5. ¿De qué manera el PDT ha regulado o impactado los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación y aplicación del PDT-AMSS/ED

6. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado en la formulación e implementación del PDT? [valorar si hay alguna persona destacada]
7. ¿Cómo valora la participación de los tomadores de decisión política en el PDT-AMSS? (COAMSS, alcaldes, concejos municipales, ministerios)
8. ¿Cómo valora la participación de los grupos empresariales en el proceso? [valorar si hay diferencias entre empresarios]
9. ¿Cómo valora la participación de la población, las comunidades y sus organizaciones en el proceso? [por ejemplo, la cooperación internacional, ONG, universidades]
10. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en la formulación e implementación del PDT?

11. ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PDT? Cómo se han resuelto?

Finalmente,

12. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PDT?

¡Muchas gracias!

ANEXO 8: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PLANIFICADORES PRUGAM / PLAN GAM

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) – Plan GAM**, incluyendo POT GAM. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explíqueme brevemente sus antecedentes profesionales. Me refiero a su formación académica (universidades, países) y a sus antecedentes laborales relacionados a planificación territorial (organizaciones, países). ¿Cuáles han sido las más significativas de cara a su trabajo en Plan GAM?
2. Explique ¿De qué manera ha participado en el proceso del PRUGAM - Plan GAM?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el proceso del PRUGAM – Plan GAM

3. ¿Cuáles fueron los principales aportes o novedades del PRUGAM – Plan GAM?
4. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en las propuestas del PRUGAM – Plan GAM?
5. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional de Costa Rica el proceso del PRUGAM – Plan GAM?
6. ¿De qué manera buscó el PRUGAM – Plan GAM incidir sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con el proceso del PRUGAM – Plan GAM

7. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado a cargo del PRUGAM – POT GAM – Plan GAM? [profundizar en cómo estaban organizados]
8. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (jerarcas, presidentes, directores, alcaldes)

9. ¿Cómo valora la relación con los grupos empresariales a lo largo del proceso?
[valorar si hay diferencias entre empresarios]
10. ¿Cómo valora la relación con los habitantes de la GAM y sus organizaciones?
11. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en el proceso del PRUGAM – Plan GAM? [por ejemplo, la cooperación internacional, ONG, universidades, órgano judicial y otros]
12. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados al proceso del PRUGAM – Plan GAM? Han podido resolverse?

Finalmente,

13. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle el proceso del PRUGAM – Plan GAM?

¡Muchas gracias!

ANEXO 9: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA OTROS AGENTES PRUGAM / PLAN GAM

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso **Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) – Plan GAM**, incluyendo POT GAM. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explique ¿De qué manera ha estado vinculado con el proceso del PRUGAM - Plan GAM?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el proceso del PRUGAM – Plan GAM

2. ¿Cuáles fueron los principales aportes o novedades del PRUGAM – Plan GAM?
3. ¿Cómo se expresaba el interés público o el bien común en las propuestas del PRUGAM – Plan GAM?
4. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional de Costa Rica el proceso del PRUGAM – Plan GAM?
5. ¿De qué manera buscó el PRUGAM – Plan GAM incidir sobre los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con el proceso del PRUGAM – Plan GAM

6. ¿Cómo valora al equipo técnico involucrado a cargo del PRUGAM – POT GAM – Plan GAM? [profundizar en figuras destacadas]
7. ¿Cómo valora la participación de los tomadores de decisión política en el proceso? (jerarcas, presidentes, directores, alcaldes)
8. ¿Cómo valora la participación de los grupos empresariales a lo largo del proceso? [valorar si hay diferencias entre empresarios]
9. ¿Cómo valora la participación de los habitantes de la GAM y sus organizaciones a lo largo del proceso?

10. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en el proceso del PRUGAM – Plan GAM? [por ejemplo: la cooperación internacional, ONG, universidades, órgano judicial]
11. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados al proceso del PRUGAM – Plan GAM? Han podido resolverse?

Finalmente,

12. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle el proceso del PRUGAM – Plan GAM?

¡Muchas gracias!

ANEXO 10: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PLANIFICADORES PQD 2014-2019

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso del **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019** de El Salvador en su dimensión territorial. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decidido mantener.

1. Explíqueme brevemente sus antecedentes profesionales. Me refiero a su formación académica (universidades, países) y a sus antecedentes laborales relacionados a planificación territorial (organizaciones, países). ¿Cuáles han sido las más significativas de cara a su trabajo en el PQD?
2. Explique ¿De qué manera ha participado en la formulación e implementación del PQD?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el PQD 2014 – 2019, especialmente en su dimensión territorial.

3. ¿Cuáles son los principales aportes o novedades del PQD?
4. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en las propuestas del PQD?
5. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional salvadoreño la formulación e implementación del PQD?
6. ¿De qué manera ha abordado el PQD los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación e implementación del PQD.

7. ¿Cómo valora al equipo técnico a cargo del PQD 2014 – 2019? [profundizar en cómo están organizados]
8. ¿Cómo valora la relación de ese equipo técnico con los tomadores de decisión política? (titulares, presidentes de autónomas, directores) [preguntar si alcaldes han tenido algún papel]

9. ¿Cómo valora la relación con los grupos empresariales a lo largo del proceso?
[valorar si hay diferencias entre empresarios]
10. ¿Cómo valora la relación con la población y sus organizaciones?
11. ¿Existe algún otro actor aparte de los que hemos mencionado que haya sido relevante en su experiencia en la formulación e implementación del PQD? [por ejemplo, la cooperación internacional, ONG, universidades, consultores y otros]
12. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PQD? Han podido resolverse?

Finalmente,

13. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PQD?

¡Muchas gracias!

ANEXO 11: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA OTROS AGENTES PQD 2014-2019

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Universidad Don Bosco
Doctorado en Ciencias Sociales



INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

COD: _____

¡Buenos días! En el marco de la investigación denominada “EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMERICA Y LAS PRACTICAS DE LOS PLANIFICADORES RESPECTO A LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO (2003-2017) deseo hacerle una entrevista como informante clave del caso del **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019** de El Salvador en su dimensión territorial. La misma tiene una duración estimada de una hora.

En las próximas dos semanas se le hará llegar una transcripción de esta entrevista por vía electrónica desde cferrufino@uca.edu.sv para su revisión, ajuste y edición definitiva. En ese momento usted podrá agregar cualquier comentario adicional que será tratado con el mismo nivel de anonimato que ha decido mantener.

1. Explique ¿De qué manera ha participado en la formulación e implementación del PQD 2014 – 2019 en su dimensión territorial?

Quisiera que profundizáramos en algunas valoraciones personales sobre el PQD 2014 – 2019, especialmente en su dimensión territorial.

2. ¿Cuáles son los principales aportes o novedades del PQD?
3. ¿Cómo se expresa el interés público o el bien común en las propuestas del PQD?
4. A su juicio ¿Cómo ha condicionado el marco normativo e institucional salvadoreño la formulación e implementación del PQD?
5. ¿De qué manera ha abordado el PQD los derechos de propiedad privada del suelo?

Pasemos ahora comentar las relaciones entre los diversos actores vinculados con la formulación e implementación del PQD.

6. ¿Cómo valora al equipo técnico a cargo del PQD 2014 – 2019? [profundizar en figuras destacadas]
7. ¿Cómo valora la participación de los tomadores de decisión política? (titulares, secretarios, presidentes de autónomas, directores) [preguntar si alcaldes han tenido algún papel]
8. ¿Cómo valora la participación de los grupos empresariales a lo largo del proceso? [valorar si hay diferencias entre empresarios]
9. ¿Cómo valora la participación de la población y sus organizaciones?

10. ¿Existe algún otro actor, aparte de los que hemos mencionado, que haya sido relevante en su experiencia en la formulación e implementación del PQD? [por ejemplo, la cooperación internacional, ONG, universidades, consultores y otros]
11. En su experiencia ¿Cuáles han sido los principales conflictos vinculados a la formulación e implementación del PQD? Han podido resolverse?

Finalmente,

12. ¿Recomendaría la consulta de algún documento específico u otro informante clave para conocer a detalle la formulación e implementación del PQD?

¡Muchas gracias!

ANEXOS DIGITALES:

Se adjuntan seis carpetas digitales que incluyen:

Anexo 12: Consentimientos informados

Anexo 13 Caso PDM-OT: transcripciones y notas de entrevistas y codificación abierta (16 archivos *.doc); códigos axiales (un archivo *.xls)

Anexo 14 Caso POT Guatemala: transcripciones y notas de entrevistas y codificación abierta (16 archivos *.doc); códigos axiales (un archivo *.xls)

Anexo 15 Caso PDT-AMSS: transcripciones de entrevistas y codificación abierta (16 archivos *.doc); códigos axiales (un archivo *.xls)

Anexo 16 Caso Plan GAM: transcripciones y notas de entrevistas y codificación abierta (18 archivos *.doc); códigos axiales (un archivo *.xls)

Anexo 17 Caso PQD: transcripciones y notas de entrevistas y codificación abierta (14 archivos *.doc); códigos axiales (un archivo *.xls)