

Capacidades de planificación territorial: dos casos de estudio en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) 2000-2012

Patricia Fuentes*

Resumen

Las temáticas de planificación territorial para el desarrollo y la resolución democrática de los conflictos por usos y formas de ocupación del territorio son importantes en un país donde existen grandes desequilibrios territoriales que se expresan en desigualdades en las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales de los habitantes.

El propósito de este artículo es presentar los resultados de dos experiencias de planificación territorial que buscan realizar prácticas novedosas en los municipios de Santa Tecla y Apopa. Para ambos casos, se presentan las capacidades desplegadas por los actores en la región, al momento de elaborar e implementar los planes de ordenamiento y desarrollo territorial. También se muestran los resultados y factores que limitan o potencian el despliegue de dichas capacidades.

Palabras clave:

planificación territorial, capacidades, territorio, AMSS.

* Investigadora y docente del Departamento de Organización del Espacio (DOE), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). pfuentes@uca.edu.sv

I. Introducción

La transición de la guerra a la paz permitió, en El Salvador, cambios en las visiones de la planificación. Para finales de 1980 y durante la década de 1990, se cuestionaba fuertemente la planificación verticalista y tradicional, y se apostaba por una planificación cuyo énfasis se centraba en los proyectos, desarrollándose en este período estrategias de planificación relacionadas con proyectos puntuales y de corto plazo (Fuentes y Ramos, 2009).

Los esfuerzos y procesos nacionales y locales, realizados e impulsados desde entonces por organismos gubernamentales nacionales y municipales, organismos no gubernamentales, la cooperación internacional y la sociedad civil, han permitido considerar la planificación territorial como herramienta para la gestión del desarrollo en diversos territorios y a diferentes escalas (Fuentes y Ramos, 2009).

En este artículo se presentan los resultados de las experiencias de planificación territorial a partir del estudio de dos casos en el área metropolitana de San Salvador AMSS: el Plan Estratégico Participativo (PEP) del municipio de Santa Tecla y el Plan Parcial El Ángel (PPA) del municipio de Apopa, los cuales representan el esfuerzo por cambiar las formas de planificación tradicional, dando lugar al surgimiento de nuevos modelos de planificación territorial. Para ambos casos se presentan las capacidades desplegadas por los actores territoriales a lo largo del proceso, al momento de elaborar e implementar los planes de ordenamiento y desarrollo territorial; también se señalan los resultados y factores que limitan o potencian el despliegue de dichas capacidades.

Los resultados del estudio responden a la investigación realizada, entre septiembre de

2012 y octubre de 2013, por el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas y la Maestría en Desarrollo Local (MDL) en colaboración con el Departamento de Organización del Espacio (DOE) de la UCA, denominada: “Construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador: las capacidades de los actores en el AMSS y la Región Los Nonualcos 2000 – 2012”¹. Dicho estudio buscó dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles fueron las capacidades aplicadas por los actores para la formulación e implementación de los planes?, ¿cuáles fueron los resultados del despliegue de dichas capacidades?, ¿cuáles fueron los factores que afectaron positiva o negativamente el despliegue de esas capacidades?

En ambos municipios hay, actualmente, una conducción partidaria diferente a la del período del estudio. Por esta razón, los resultados que aquí se presentan no se pueden extrapolar al período actual.

El documento se divide en cuatro apartados. En el primero, se presentan los antecedentes que contextualizan y describen brevemente los dos casos estudiados. En el segundo, se aborda la metodología utilizada para el estudio de los dos casos. En el tercero, se presentan los resultados de los dos casos de estudio en el AMSS que dan respuesta a las preguntas de investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones generales a partir de los dos casos de estudio.

II. Antecedentes de planificación de los dos casos estudiados

Los esfuerzos de planificación territorial en los dos casos estudiados (Santa Tecla y Apopa) buscan dar respuesta a procesos de crecimiento urbano acelerado y desordenado,

1. El estudio fue realizado por los siguientes investigadores: Cummings, A., Ferrufino, C., Bran, S., Escoto, S., Fuentes, P., y Ricardo, R. con financiamiento del fondo de investigación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

a transformaciones importantes en la dinámica social y política. Las problemáticas urbanas generadas por estas formas de crecimiento aumentaron los desequilibrios territoriales y la presión sobre áreas naturales importantes, como las faldas de volcán de San Salvador y la cordillera del Bálsamo. Particularmente, en el caso del municipio de Santa Tecla, los estragos producidos por eventos naturales, como los terremotos del 2001, incrementaron los desequilibrios en este territorio. Todo este proceso contribuyó a perfilar la necesidad de un nuevo modelo de planificación y desarrollo en ambos municipios que incorporara la participación de la ciudadanía y la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

En ese contexto, el concejo municipal de Santa Tecla, liderado en ese momento por el alcalde Óscar Ortiz, impulsó el proceso de Planificación Estratégica Participativa (PEP) para el período 2002-2012. Dicho instrumento se convirtió, durante ese período, en el instrumento de planificación que orientó estratégicamente las acciones que se llevaron a cabo en el municipio. La construcción del PEP se basó en dos aspectos fundamentales: el conocimiento de la estructura territorial y sectorial (económica, social, físico-ambiental) y el dimensionamiento de las realidades y de las vivencias que la comunidad articula en ese territorio (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2012). La apuesta de reconstruir el municipio a través de un proceso de largo plazo y con la participación e involucramiento de los diferentes actores locales (sociales, económicos y políticos) dio paso a la constitución del Comité Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL). Este articula toda la organización ciudadana del municipio. Los procesos de institucionalización de la participación ciudadana también se vieron fortalecidos, muestra de ello es la

creación de la ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia de Santa Tecla, del 2009, que se mantiene vigente y cuyo objetivo principal es: “Establecer, normar y promover los mecanismos de organización y participación de las y los habitantes, en coordinación con la municipalidad, para elaborar, coordinar, ejecutar, actualizar y evaluar el PEP” (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2009).

De similar forma, el Concejo Municipal de Apopa, liderado en ese momento por la alcaldesa Luz Estrella Rodríguez de Zúñiga y en coordinación con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), impulsó el proceso de desarrollo del Plan Parcial El Ángel (PPA) (Alcaldía Municipal de Apopa, 2007). En este municipio, sobresale una acelerada expansión de actividades urbanas para la ciudad, como la habitacional, industrial, comercial y de servicios.

El Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada, PLAMADUR-AMSSA², finalizado en 1997, identificó —al igual que el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San Salvador, METROPLAN 80— la zona norte como estratégicamente importante para el desarrollo del AMSS (PDTSMSS, 2010; METROPLAN, 1968).

Con esta perspectiva de desarrollo de la región y en un proceso dilatado de planificación, se desarrolla un primer esquema para desarrollar el PPA, de carácter urbanístico submunicipal. Esta toma como referencia la futura construcción del *bypass* norte de San Salvador, así como la urbanización de las tierras aledañas al ingenio El Ángel. Por ello puede decirse que la formulación del PPA

2. El PLAMADUR-AMSSA es un instrumento de planificación, formulado en el año de 1997 por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), a través de un consorcio italo-salvadoreño, el cual coordina las intervenciones entre los diferentes actores de la planificación urbana. El Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR AMSS) propone como ámbito el área metropolitana de San Salvador ampliada (AMSSA) agregando, además de los 14 municipios integrantes del COAMSS, los municipios de Santo Tomas, Santiago Texacuangos y Panchimalco.

comienza entre 1998 y 1999, con la legalización del plano de macrozonificación, donde se establecían diferentes usos de suelo.

En 2003 se concluyó la construcción de la prolongación del boulevard Constitución – redondel de Integración – *bypass* de Nejapa y la conexión a carretera de Oro. Ello viabilizó y aceleró la demanda de cambio de usos de suelo en las cuatro propiedades más extensas del valle del Ángel. Ante ello, la OPAMSS actualizó el plan parcial heredado del PLAMADUR-AMSSA y propuso una nueva macro zonificación que le sirviese para el control del desarrollo urbano. Fue en el año 2006 cuando OPAMSS logró gestionar exitosamente fondos de donación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la actualización del PLAMADUR-AMSSA, específicamente en la zona del Ángel, lo que daría pie a la formulación definitiva del PPA, concluido formalmente en julio del 2007 por la consultora salvadoreña CIVITAS.

La implementación del PPA inició después de la aprobación en el Concejo Municipal de Apopa y uno de los instrumentos donde tuvo su asidero legal es la ordenanza para la aplicación del Plan El Ángel (Alcaldía Municipal de Apopa, 2007). El PPA es un plan urbanístico y de ordenación territorial en una escala más detallada de escala local.

III. Metodología

Para dar respuesta a las preguntas de investigación indicadas en la introducción, se seleccionaron los casos de Santa Tecla y Apopa con base en los siguientes criterios: a) experiencia acumulada e inversión realizada en procesos de planificación a diferentes escalas en ambos territorios; b) peso estratégico actual y futuro de dichos territorios en la estrategia de desarrollo nacional; c) conocimiento acumulado por miembros del equipo de investigación, como facilitadores e investigadores de algunos procesos de planificación en los casos seleccionados; d) considerados casos críticos, extremos

o paradigmáticos de construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

Los métodos y técnicas de recolección de información utilizados fueron la revisión documental de escritos y documentos oficiales, y el desarrollo de entrevistas a profundidad con las siguientes personas: a) técnicos claves con un rol importante en la institución encargada de formular el plan; b) actor extraterritorial con participación directa en el proceso de construcción e implementación del plan; c) actor territorial con liderazgo importante en la organización comunitaria; d) responsable institucional con funciones y participación directa en el proceso de construcción e implementación del plan; e) responsable técnico de la elaboración del plan; f) responsable político de la elaboración del plan. También se realizó un taller de validación, particularmente para el caso de Santa Tecla, con diversos sectores representados en el Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL). El objetivo del taller consistió en abrir un espacio de socialización y validación sobre la base de los hallazgos encontrados del estudio de caso del Plan Estratégico Participativo (PEP) del municipio de Santa Tecla.

En ambos casos, durante el proceso de realización del trabajo de campo, se presentó la dificultad de acceso a los interlocutores, en especial con roles directivos y políticos del gobierno nacional, local, de organizaciones no gubernamentales y de la empresa privada. Esto imposibilitó, para el caso del municipio de Apopa, el desarrollo de un taller de validación con los diferentes actores. Sin embargo, se logró entrevistar a ocho actores con cargos importantes: el presidente del ingenio El Ángel, el gerente de Ordenamiento Territorial MARN, técnicos a cargo del proyecto de la Alcaldía de Apopa, gerente de Proyectos Empresa León Sol Consultores, gerente de Desarrollo Territorial VMVDU, subdirectora de Trámites de la OPAMSS, jefa de Planificación de la OPAMSS.

IV. Los casos de estudio en el AMSS

En ambos casos, Santa Tecla y Apopa, las capacidades endógenas y exógenas se consideran un aspecto clave dentro del proceso de planificación; no solo se han fortalecido las ya existentes, también se ha potenciado la creación de nuevas capacidades de los actores que participaron en la formulación e implementación de los planes.

Entre las capacidades que sobresalen en este trabajo de planificación están las políticas y las técnicas. Las primeras se refieren a las capacidades de negociación e incidencia en tomadores de decisión dentro y fuera del territorio, y a la construcción de redes que permiten gestionar el plan de una forma asociativa. Las capacidades técnicas se refieren principalmente a los saberes, conocimientos y experiencias de los equipos técnicos encargados de formular e implementar dichos planes.

1. Capacidades aplicadas por los actores para el caso Plan Estratégico Participativo (PEP) de Santa Tecla

- **Capacidades de gestión política: negociación e incidencia en tomadores de decisión**

Como quedó señalado, el proceso de formulación del PEP involucró a importantes actores territoriales y sectoriales del municipio de Santa Tecla, bajo el liderazgo de la municipalidad. Al inicio, se reconoció el peso de la cooperación internacional, lo que permitió generar las capacidades de gestión política y técnica durante el proceso de formulación e implementación del PEP. Esto, a su vez, permitió potenciar el desarrollo de actores locales con mayores grados de autonomía, traduciendo sus capacidades endógenas en acciones colectivas, conduciendo procesos colaborativos, favoreciendo su propio desarrollo y transformando la realidad en beneficio de la mayoría.

La participación de los diversos actores se formalizó por medio de la ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2009). Sobre esa base, los principales actores y tomadores de decisión estuvieron involucrados desde un principio en el proceso. Los procesos de negociación e incidencia entre los tomadores de decisión permitieron construir redes sólidas con una visión colectiva. Por el contrario, la relación con actores extraterritoriales, como el Gobierno nacional fue escasa y muy puntual. Desde el 2002 se avanzó en la construcción de espacios institucionalizados y un marco normativo propio del municipio de Santa Tecla, aspecto que permitió evidenciar las capacidades de gestión política y establecer y cumplir las reglas del juego: constitución y funcionamiento del CCDL y la ejecución de la ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia y el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia del municipio (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2009).

Entre las capacidades de gestión política, también se identifican las relacionadas con la existencia de procesos fortalecidos para la construcción de redes y de nuevas formas asociativas de gestión del territorio. Destaca, la existencia de una visión compartida de territorio entre los actores a lo largo de todo el proceso, cuando se hizo en el Plan 2002 y en la actualización 2012 (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2012).

La capacidad de construir vínculos y redes se aplicó también por medio de mecanismos de participación, transparencia y contraloría ciudadana. Esto facilitó la negociación e incidencia en tomadores de decisión, dentro y fuera del territorio, y permitió llegar a acuerdos ventajosos y colectivos. La ya citada ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia (2009) es un claro ejemplo de ello, así como el funcionamiento consolidado del mismo CCDL.

- **Capacidades de gestión técnica operativa: saberes y procesos de planificación**

Procesos de formación técnica y sistematización de conocimientos, resultado de aprender haciendo, contribuyen al fortalecimiento de capacidades de gestión operativa. En el caso del PEP 2002, se apostó por construir una visión de largo plazo del municipio desde un enfoque de participación ciudadana. Para ello se desarrolló una metodología de trabajo que permitió crear los cimientos del CCDL y del marco general del Plan, permitiendo el despliegue de capacidades técnicas para viabilizar las capacidades de orden político. Para lograr esto, el gobierno municipal se hizo acompañar de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y del experto Gonzalo Darquea, conformando un equipo profesional con experiencia nacional e internacional que les permitía ver el proceso más allá de la coyuntura administrativa y promover el desarrollo del municipio (Enríquez Villacorta y Rodríguez, 2009).

Se destaca la capacidad técnica del equipo de la Alcaldía en la implementación y cómo se incrementó dicha capacidad a lo largo del proceso. Las capacidades técnicas enfocadas a la asignación de roles y responsabilidades entre los actores involucrados en la planificación son consideradas fundamentales para el éxito del proceso. Además, se visualiza que los temas abordados en el PEP están correctamente integrados y que existen avances importantes en temas como medio ambiente, desarrollo del territorio, equidad de género, reconstrucción de la ciudad, gobernabilidad y participación ciudadana.

La gestión técnica del proceso de planificación se manifestó a través de la misma estructura organizativa de la municipalidad de Santa Tecla, la cual ha crecido en los últimos diez años en términos de sus equipos de planificación, proyectos y control territorial, así como también su capacidad instalada en equipos y *softwares*. Por otro lado, esta capacidad reside en el CCDL, el cual lideró, en 2012, la actua-

lización del PEP; esto deja claro que se han venido construyendo capacidades endógenas de planificación. Otro gran indicador de las capacidades operativas reside en la implementación o ejecución misma del PEP. Los entrevistados aportan dos datos clave: según un técnico de la municipalidad, en 2012 “ya se ha cumplido el 70 % del PEP original”, el cual contenía unos 500 proyectos o acciones puntuales. Es valiosa la apreciación que señala que incluso algunos proyectos que no estaban contemplados en el PEP original han podido incorporarse a la visión macro del plan.

1.1. Resultados del despliegue de las capacidades

Entre los resultados más relevantes identificados sobre el despliegue de capacidades de planificación en Santa Tecla, está la existencia y vigencia del PEP actualizado para el período 2012-2022. Dicho plan incluye una propuesta de visión y misión de desarrollo municipal e identifica nueve líneas estratégicas en temas diversos. Un segundo resultado es la organización y funcionamiento del CCDL como espacio de gobernanza en la gestión asociativa entre los miembros y en el cual los actores han logrado negociar el proceso de implementación del plan, en un proceso continuo mediante el que han logrado acomodar intereses diversos y conflictivos, y adoptar acciones cooperativas. Un último resultado identificado es la ejecución de diversos proyectos de inversión pública contenidos en el PEP original y en su actualización de 2012. Ello vuelve a destacar las importantes capacidades desplegadas en el ciclo de gestión de proyectos; así como las capacidades en la gestión política y negociación de fondos entre la Alcaldía, cooperación y actores empresariales para las fases de preinversión, inversión y postinversión de los proyectos.

1.2. Factores que condicionan la implementación del PEP

En este apartado, se destacan los factores identificados durante la investigación que, de alguna forma, han potenciado o dificultado

el despliegue de las capacidades políticas y técnicas en Santa Tecla. La interpretación de dichos factores se ha realizado a partir de dos grandes categorías: los factores positivos que han contribuido a la aplicación efectiva de capacidades y los factores negativos que al contrario la han inhibido o dificultado.

Se reconocen como factores positivos los siguientes: a) las capacidades para la gestión del plan en un proceso continuo de planificación originado en el PEP desde el año 2002, con al menos once años de duración; b) la gestión local participativa a través de la municipalidad y el CCDL que ha permitido articular intereses alrededor de objetivos comunes; c) la capacidad de renovar y reestructurar cuadros con diferentes liderazgos comunitarios; d) la capacidad de liderazgo y compromiso político de parte del alcalde municipal; e) las capacidades para promover y potenciar la participación y representación ciudadana de las comunidades, fortalecidas a través de un proceso continuo de consulta ciudadana.

Dos de los factores que persisten y continúan obstaculizando el proceso de planificación en Santa Tecla y el despliegue efectivo de las capacidades de los actores, de acuerdo al discurso de los informantes, son los siguientes: a) débil institucionalización de los procesos y mecanismos de gestión participativa, b) falta de tratamiento de temas claves para la planificación estratégica. Respecto al primer punto (a), existen actores “empresariales o de gran poder económico” que por razones ideológicas no participan en los espacios de concertación “ni utilizan los mecanismos establecidos para plantear sus iniciativas”. Si bien, es cierto que el marco legal da institucionalidad a los procesos, pero por sí solo no es suficiente, se necesita que todos los actores reconozcan un mismo espacio como legítimo.

Respecto al segundo punto (b), algunos vacíos identificados en el PEP y que de acuerdo a los informantes se han comenzado a subsanar en el Plan 2012 son: el desarrollo económico local, la innovación vinculada a la educación y,

en general, los procesos de emprendedurismo y la gestión de riesgos vinculada al cambio climático.

2. Capacidades aplicadas por los actores para el caso Plan Parcial El Ángel (PPA), de Apopa

- Capacidades de gestión política: negociación e incidencia en tomadores de decisión, y construcción de redes y gestión asociativa

El proceso de formulación del Plan Parcial El Ángel (PPA) involucró a importantes actores territoriales y tomadores de decisión, bajo el liderazgo e iniciativa de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

De acuerdo al discurso de los informantes claves del estudio, al momento de la formulación del Plan Parcial hubo una efectiva incidencia de OPAMSS en los tomadores de decisión. A nivel extraterritorial, se incidió en un financiador “prestigioso”, el BID, con el fin de gestionar recursos económicos importantes para la actualización del Plan. En el territorio se incidió en el actor político institucional local, la municipalidad, para promover el esfuerzo del Plan y apoyar todo el proceso de elaboración. Sin embargo, no se logró incidir en los actores institucionales del GOES, especialmente ANDA y MARN, para que participaran en el proceso de formulación. También faltó más incidencia en los actores territoriales privados que “ya tenían sus planes” para que participaran de una manera más comprometida en el proceso.

La capacidad de gestión para liderar el proceso durante la fase de implementación no logró mantenerse por parte de la OPAMSS. Después de la entrega oficial del plan a la municipalidad, quedó en evidencia la disparidad en las capacidades de gestión política entre una institución y otra. Las debilidades mostradas no han permitido abrir espacios institucionalizados para la negociación y construcción de redes entre los actores territoriales claves identificados en el Plan.

En cuanto a establecer y cumplir reglas de juego relacionadas con la planificación del territorio, destaca el hecho que la Alcaldía Municipal estableció las reglas de juego “formales” después de aprobar el Plan y la ordenanza para su aplicación. Sin embargo, dicha capacidad técnica no ha logrado fortalecer las capacidades de liderazgo y la conducción política del Plan. Después de seis años de entrar en vigencia el PPA, no se detecta la aparición de mecanismos permanentes de concertación entre actores. En opinión de los informantes, prevalece la gestión bilateral entre las empresas y la municipalidad de Apopa, saltándose los procedimientos formales establecidos para la aprobación de proyectos.

Se han creado pocos mecanismos de participación, transparencia y contraloría ciudadana en el territorio. Existe la percepción de que no hay reglas del juego claras para todos los actores, “cada quien negocia como mejor puede”; los tiempos de resolución de permisos se han dilatado: “En cuanto inicia el proceso en la Alcaldía, se pierde cualquier intención de transparencia en un proceso, porque ellos no tienen claridad de cuáles son los trámites, ellos quieren nada más sus trámites, para poder tasar (cobrar)”.

- Capacidades de gestión técnica operativa: saberes y procesos de planificación

En cuanto a las capacidades de gestión técnica, se detecta un consenso generalizado en torno a los niveles de conocimiento técnico del equipo de OPAMSS y de los consultores encargados de elaborar el Plan. Sin embargo, esta percepción contrasta con la debilidad identificada en cuanto a las capacidades técnicas y tecnológicas de la municipalidad. De ahí resulta una tensión entre la sofisticación del Plan Parcial como instrumento técnico y la debilidad de las capacidades municipales para su implementación (Alcaldía Municipal de Apopa, 2007).

2.1. Resultados del despliegue de las capacidades

Entre los resultados identificados sobre del despliegue de capacidades de planificación para el caso El Ángel destaca la existencia y vigencia desde el 2007 del PPA y la ordenanza de aplicación del Plan formando ambos un solo instrumento jurídico de regulación del territorio. Dicha ordenanza incluye la zonificación de usos de suelo, reservas de espacio para infraestructura vial, áreas de arborización y cobertura natural, áreas de equipamiento público, zonas de recorrido de transporte público y formas de asociatividad entre los actores privados. Otros resultados relevantes son las capacidades en la gestión política y negociación de fondos por parte de la OPAMSS para la fase de formulación del Plan, el cual incluye cinco grandes contenidos de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 1: Contenidos del Plan Parcial El Ángel (2007)

Contenidos		Propuestas
1	Propuesta de usos del suelo y zonificación	Usos mixtos residenciales y logísticos, incluye zonas no urbanizables y de protección y áreas de equipamiento metropolitano.
2	Infraestructura vial	Trazo de nuevos ejes viales paralelos a las vías principales, habilitación de nuevo sistema de transporte público incluyendo vía férrea.
3	Faseamiento	Tres fases temporales a 5, 10 y 15 años plazo, incluyendo desarrollo gradual de infraestructura vial e hidráulica.
4	Infraestructura hidráulica	Desarrollo de una red propia de suministro de agua potable, tratamiento de aguas negras y drenaje pluvial a partir de inversión pública y privada.
5	Visión de largo plazo	Aprovechar el potencial de densificación del Valle, introducir vivienda social toda vez se resuelva nuevo sistema de transporte y gestión de red de agua.

Fuente: elaboración propia con base en Plan Parcial El Ángel.

Otro resultado de especial importancia fue la aprobación y vigencia de la ordenanza de Aplicación del Plan Parcial El Ángel. La orde-

nanza está estructurada según se expone en la tabla siguiente:

Tabla 2: Contenidos de la ordenanza del Plan Parcial El Ángel en el municipio de Apopa

Título		Contenidos
I	Disposiciones generales	Objeto, alcances, ámbitos, autoridades competentes, definiciones.
II	Disposiciones relativas al desarrollo de la zona	Límites, zonificación y usos del suelo: delimitación de zonas de uso del suelo. Red de infraestructura vial: gestión de la red, calidad constructiva, códigos de diseño. Red hidráulica: gestión de la red, servidumbres, sistemas de agua potable, drenaje pluvial y drenaje sanitario.
III	Procedimientos, infracciones, sanciones y recursos	Solicitud de trámites, revisión de compatibilidad con el Plan Parcial, variación del Plan Parcial, calificación, factibilidad de servicios, infracciones, sanciones, recursos.
IV	Disposiciones finales	Revisión del Plan Parcial, aplicación de normativa supletoria.

Fuente: elaboración propia con base en ordenanza (2007)

2.2. Factores que condicionan su aplicación

En la sección precedente, se han presentado resultados acerca de la aplicación de capacidades políticas y técnicas en el Plan Parcial El Ángel (PPA). Este despliegue de capacidades o su ausencia está relacionado con una serie de factores que las promueven o las inhiben. En ese sentido, a partir de las reflexiones de los actores, se identifican factores positivos y negativos.

Entre los factores positivos, se destacan: a) los antecedentes de la planificación en la zona de El Ángel que ha sido objeto de esfuerzos de planificación desde 1968, debido a su importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad. Esto quiere decir que se han ido acumulando experiencias, ejercicios de planificación, en el territorio y que la planificación ha ganado legitimidad entre los actores territoriales, adquiriendo capacidades técnicas y políticas; b) el interés de los grandes propietarios privados de la zona por contar con un marco de regulación específico para El Ángel. Este interés tiene que ver con la dimensión de las propiedades agrícolas y la presión urbanística

para su cambio de uso del suelo, ya sea para actividades logísticas y de bodegaje o habitacionales. El literal (a) está directamente relacionado con una apuesta nacional por convertir al país en un centro de distribución regional; y el segundo (b), con la demanda continua de vivienda en el AMSS.

Varios factores han dificultado la aplicación de capacidades de planificación territorial en El Ángel. Destacan: a) las limitaciones del marco legal institucional metropolitano: que no prevé canales de interacción entre la institucionalidad metropolitana (COAMSS-OPAMSS) y los gobiernos locales (Apopa). Aunque la capacidad de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno no depende exclusivamente de un marco legal, sí facilita las situaciones ambiguas y las confusiones de roles y funciones entre las instancias públicas y en su relación con otros actores. Ello es igualmente válido en el caso de las instituciones del Gobierno nacional con responsabilidades netamente sectoriales. En todo caso, estas limitaciones subrayan la importancia de las capacidades políticas de incidencia en tomadores de decisión y la construcción de redes. Las limitaciones del marco legal también se

perciben en la débil regulación de los planes parciales, lo que dificulta su implementación y el montaje de figuras novedosas como grupos gestores para asegurar su implementación; b) la tensión no resuelta entre la dimensión técnica y política del proceso de planificación. En el caso del PPA, la OPAMSS asumió la conducción técnica de su formulación, pero optó por reducir su perfil político sin gestionar la constitución de una red de actores que le diera soporte. Al contrario, la municipalidad de Apopa, como principal actor político local, retomó la implementación del Plan, pero sin fortalecer sus capacidades técnicas, a pesar de haber recibido recursos como parte de su entrada en vigencia.

Por ello no debe de sorprender que la crisis económica después de 2008 y el letargo de la actividad inmobiliaria en el ámbito metropolitano sean otros de los factores que hayan frenado la implementación del PPA.

V. Conclusiones

El estudio de ambos casos permite reconocer las capacidades de planificación territorial de los actores, en cuanto a las capacidades de gestión política y las capacidades técnicas. A continuación, y a manera de conclusión, se definen las más importantes.

Plan Estratégico Participativo (PEP) de Santa Tecla

a. Capacidades de gestión política

Después de más de una década de vigencia del PEP, los actores territoriales en Santa Tecla agrupados en el CCDL han demostrado capacidad de incidir en tomadores de decisión dentro del territorio municipal. De acuerdo a lo propuesto por Helmsig y Ellinger (2011), la alcaldía y la sociedad civil organizada en mesas sectoriales han creado “una historia institucional” de acuerdos, pactos y articulaciones, proceso esencial que sirve de plataforma del desarrollo territorial.

Esto es notable a lo largo de ese período, ya que diversos actores locales han tenido un rol permanente en la formulación e implementación del PEP.

Estas vinculaciones se han institucionalizado a través de un proceso “endógeno” y normado “hacia adentro del territorio” en el que resalta la figura del CCDL como espacio de participación y planificación. Ello se complementa por medio de una serie de normas, ordenanzas y espacios de concertación complementarios; ejemplos de ello son la ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia, y el Consejo para la Prevención de la Violencia.

La continuidad del proceso de planificación y de la dinámica de gobernanza asociativa en Santa Tecla fue producto de un evidente empoderamiento de los actores en el periodo estudiado, particularmente vecinos, representantes zonales, municipalidad, pequeños y medianos empresarios. Esto no significa que existiese “unanimidad” de los actores territoriales en torno al PEP, su visión o su proceso. Sin embargo, lo que sí se presentaba era una masa crítica de actores que lo impulsan y que han demostrado compromiso con una visión de futuro adaptada a la dinámica de cambio territorial del municipio. La municipalidad y el CCDL tuvieron en ese periodo un peso fundamental dentro de esa masa crítica.

Sin embargo, es en ese mismo ámbito de las redes asociativas donde aparecen algunas de las principales dificultades del proceso de planificación de Santa Tecla. Todavía es necesario lograr incrementar las redes de soporte de los procesos de planificación local, para superar el sesgo excesivamente local que tiene en la actualidad. Ello demanda un mayor despliegue de las capacidades de incidencia política no tanto entre tomadores de decisión, lo cual ya se ha hecho con bastante efectividad. Se trata, más bien, de hacer trascender los esfuerzos de gestión política a una escala más amplia, notablemente en el territorio metropolitano.

b. Capacidades técnicas

A pesar de los avances en el despliegue de las capacidades políticas y un razonable nivel de cumplimiento de la visión y propuestas del PEP, la planificación territorial en Santa Tecla aún presenta vacíos técnicos que impiden la movilización de capitales territoriales (Méndez, 2002). Resaltan tres temas que pueden continuar desarrollándose. Primero, existe un abordaje insuficiente, si no es que completamente ausente, de algunos temas clave para el desarrollo sostenible de la ciudad, como la adaptación al cambio climático, el desarrollo económico local e innovación, en los que apenas se ha comenzado a trazar algunas líneas de trabajo específicas. Ello ha impedido o, al menos, ha atrasado la “acumulación de experiencias y conocimientos del territorio”, según lo prevé Boisier (2004). Segundo, la articulación entre la planificación local y la planificación metropolitana que se mencionó anteriormente es débil. Ello es crítico en temas como control urbanístico o transporte público que, a su vez, son fundamentales para la calidad de vida en la ciudad y la gestión de los desequilibrios territoriales al interior de Santa Tecla. Finalmente, esa transición entre planificación local y metropolitana implica el desarrollo de nuevas capacidades de gestión política, como se mencionó antes, pero además el manejo de nuevas técnicas de análisis y herramientas para la toma de decisión. Significa que la relación efectiva entre los actores territoriales y OPAMSS-COAMSS es un reto esencial para el futuro de la planificación en Santa Tecla.

Plan Parcial El Ángel (PPA) de Apopa

a. Capacidades de gestión política

Durante el proceso de preparación y formulación del Plan Parcial El Ángel (PPA), la OPAMSS demostró capacidad para incidir en los tomadores de decisión y actores territoriales y obtener financiamiento, así como para lograr la aprobación de una ordenanza que le diera vigencia legal al instrumento de planificación.

En esta fase, la institución también logró incorporar a los actores empresariales privados al proceso, con lo cual se puede afirmar que fue efectiva en convocar a una serie de actores clave indispensables para llevar adelante la planificación del territorio.

Sin embargo, dicha capacidad no pudo mantenerse durante la fase de implementación. En general, se ha rehuido la dimensión política del proceso, lo cual ha generado un vacío de liderazgo en la conducción de la implementación del Plan. A causa de lo anterior, el PPA no ha desembocado en la creación de espacios institucionalizados para la negociación de acuerdos entre los actores que faciliten su implementación. También, ha dificultado la adquisición de nuevas capacidades o el fortalecimiento de las existentes, entre los actores involucrados: mayores capacidades políticas en OPAMSS; capacidades técnicas y de liderazgo en la municipalidad, capacidades de negociación y toma de acuerdos de los privados y de las instancias del GOES. La ausencia de estos espacios no ha permitido acumular experiencias y ha impedido la efectiva estructuración de redes de actores en torno a una visión territorial. A pesar de la importancia estratégica del territorio a nivel nacional, por su potencial logístico y urbanístico, su planificación ha quedado circunscrita a la esfera de lo local.

En consonancia con lo anterior, no existen formalmente mecanismos de transparencia en la toma de decisiones. Ello obliga a múltiples negociaciones bilaterales entre los privados, OPAMSS, instituciones del GOES y municipalidad, lo cual contribuye a generar incertidumbre y a restarle valor al plan como apuesta política y territorial.

b. Capacidades técnicas

Hay acuerdo en torno a la calidad técnica del Plan Parcial El Ángel; se trata de un ejercicio técnico bien manejado, aunque focalizado en aspectos puramente urbanísticos. El Plan incluye una visión territorial y previsiones

de orden infraestructural que no son cuestionadas, al menos públicamente, por ninguno de los actores claves. Al contrario, el Plan ha sido legitimado por otros esfuerzos posteriores: el Plan de la Subregión Metropolitana de San Salvador (PSRMSS, 2010) y los “Lineamientos de Zonificación Ambiental” del MARN (2013), lo cual reafirma su validez dentro y fuera del territorio. De igual forma, la administración local 2012-2015, a pesar de tener una orientación política opuesta a la 2006-2012, ha mantenido su vigencia (VMVDU, 2010; MARN, 2013).

Además, el Plan generó instrumentos técnicos novedosos. Primero, incluyó una ordenanza de aplicación del Plan Parcial El Ángel aprobada por el Concejo Municipal de Apopa y publicada en el Diario Oficial. Segundo, el plan conllevó la modificación de la ordenanza de tasas para crear nuevos cargos por la emisión de licencias de construcción en el Valle del Ángel, lo que permitió llevar nuevos recursos financieros a la municipalidad. Tercero, la elaboración del plan fue ocasión para que los actores privados pusieran sobre la mesa sus propuestas de planes maestros de urbanización e iniciaran un proceso de negociación más abierto con la municipalidad y con OPAMSS.

Sin embargo, el vacío más grande de capacidades técnicas se registra en la implementación y seguimiento del Plan. Esto se explicaría en parte por las débiles capacidades técnicas de la municipalidad que, en opinión de algunos actores, no ha logrado movilizar los recursos territoriales y convertirlos en verdaderos capitales de desarrollo en la lógica que propone.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Municipal de Apopa (2007). Ordenanza para la Aplicación del Plan Parcial El Ángel. Decreto Municipal #5, Apopa, El Salvador.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2009). Ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia de Santa Tecla. Decreto Municipal #3, Santa Tecla, El Salvador.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2009). Ordenanza del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia del Municipio de Santa Tecla. Decreto Municipal #3, Santa Tecla, El Salvador.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2012). Plan Estratégico Participativo del Municipio de Santa Tecla, Santa Tecla, El Salvador.

Boisier, S. (2004). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *EURE*, vol. XXX, n.º 90. Santiago de Chile.

Enríquez Villacorta, A. y Rodríguez, M. (2009). *Santa Tecla: gestión participativa y transformación del territorio*. San Salvador: Afán.

Fuentes, P. y Ramos, R. (2009). Tesis de la Maestría en Desarrollo Local: “La planificación como proceso de gestión del desarrollo local. Estudio de casos: municipios de Salcoatitán y Juayúa”. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, El Salvador).

Helmsing, A. H. J. y Ellinger Fonseca, P. (2011). “La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil”. *EURE*, 37(110), 31-57. Santiago de Chile.

Ministerio de Obras Públicas (1968). Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San Salvador. Metroplan 80. San Salvador.

VMVDU (2010). Plan de Desarrollo Territorial para la Subregión Metropolitana de San Salvador (PSRMSS). Diagnóstico. EPYPSA-LOTTI-LEÓN SOL-VMVDU. San Salvador.

VMVDU (2004). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. San Salvador.