

Capacidades de planificación territorial en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y la región Los Nonualcos, 2000-2012

Carlos E. Ferrufino*

Resumen

En las últimas dos décadas, El Salvador ha acumulado un importante recorrido en la elaboración e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, por lo que es relevante reconocer los factores que facilitan u obstaculizan dichos procesos. Este trabajo se interesa por tres elementos particulares: reconocer cuáles son las capacidades de planificación aplicadas por los actores en cuatro planes territoriales formulados en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y en la región de “Los Nonualcos”; identificar los resultados producto del despliegue de esas capacidades y visualizar los factores endógenos y exógenos que condicionan esa aplicación. Para ello, se han analizado experiencias a diferentes escalas en Santa Tecla, Apopa, Los Nonualcos y Tecoluca, a partir de una marco conceptual que privilegia una visión sistémica de territorio y una conceptualización de las capacidades según su naturaleza política y técnica. Sobresalen los resultados en términos de la construcción de nuevos espacios de gobernanza asociativa, la efectiva vigencia de algunos de los planes estudiados y la inversión pública en proyectos específicos. La efectividad de los procesos parece depender de tres factores: su historia, la continuidad de autoridades públicas y equipos técnicos y un liderazgo efectivo de cara a la construcción de un proyecto político compartido de desarrollo territorial.

Palabras clave:
planificación, territorio, desarrollo territorial, capacidades, El Salvador.

* Jefe del Departamento de Organización del Espacio (DOE), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). cferrufino@uca.edu.sv

I. Introducción

La necesidad de la planificación del territorio en El Salvador aparece de forma recurrente en la discusión pública, ya sea para insistir en su ausencia, criticar los onerosos costos de los planes elaborados o resaltar su importancia para enrumbar la forma en que la sociedad se relaciona con su medio ambiente y definir visiones y estrategias concertadas de ordenamiento y desarrollo.

Este trabajo se desprende de una investigación realizada por los equipos del Departamento de Organización del Espacio (DOE) y de la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) en 2012-2013. Retoma como tema central la planificación territorial, pero enfocándola desde la perspectiva de las capacidades de los actores territoriales para llevar a cabo, de forma exitosa, la construcción e implementación de planes en dos regiones de El Salvador: el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y la región Los Nonualcos (LN) en el centro de la franja marina costera del país, durante los primeros doce años del siglo XXI. Por ello, el trabajo no centra su atención en los productos puntuales de los procesos de planificación, como suelen ser los planes o los proyectos de inversión derivados de estos.

De acuerdo con el planteamiento original de Ellacuría (1990), la investigación buscó reconocer y caracterizar una serie de “capacidades” de naturaleza colectiva e histórica que se despliegan a la hora de diseñar y poner en marcha esos planes —los cuales producen resultados concretos en el territorio— y que son potenciadas u obstaculizadas por una serie de factores intra- y extraterritoriales. Ello requirió la construcción de un marco conceptual en el que se propone una taxonomía de las capacidades de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial, y un estudio empírico de casos representativos de las prácticas de planificación territorial en dos regiones específicas de El Salvador, de las cuales se

desprende la evidencia empírica acerca del despliegue de las capacidades.

Para profundizar en el tema, este artículo se organiza en cuatro grandes secciones. En la primera, se presenta el marco conceptual, donde se discuten las premisas del trabajo acerca del desarrollo territorial y se hace una propuesta de clasificación de las capacidades de planificación territorial, distinguiendo las de orden político y técnico. En la segunda parte, se explica la metodología utilizada en la investigación, tanto para la selección de los casos de estudio como para la realización de entrevistas y talleres con actores territoriales. La siguiente sección presenta el análisis de los cuatro casos analizados y respuestas iniciales a las preguntas de investigación en términos de las capacidades efectivamente desplegadas en los procesos de planificación, sus principales resultados y condicionantes. La última parte resume las principales conclusiones del estudio, contrastando la evidencia empírica contra el marco conceptual, con lo que se intenta reafirmar la importancia del enfoque de capacidades para una efectiva planificación del ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador.

II. Marco conceptual

Para los propósitos de este trabajo, hablar de planificación territorial requiere de un enfoque multidimensional que vincula tres conceptos clave: desarrollo territorial, planificación y capacidades.

2.1. Desarrollo humano sostenible

El territorio se planifica en el marco de un paradigma de desarrollo que, para el caso, podría resumirse como el “desarrollo humano sostenible” (Sen, 2000). Este hace referencia tanto a las potencialidades del individuo como de los colectivos y sus entornos. Neef (1995) sostiene que un desarrollo que no sea capaz de potenciar las capacidades del ser humano y de sus territorios será insuficiente. Para Furtado (1982), el desarrollo es una estra-

tegia cuya implementación conlleva múltiples procesos de cambio económico, político, social y cultural que transforman las relaciones entre los actores. Todo ello apunta a la importancia del concepto de territorio como sujeto y lugar de la planificación.

2.2. Desarrollo territorial

La noción de territorio que se utiliza en este estudio parte de un proceso continuo de construcción que los humanos organizados en sociedad le dan al espacio geográfico en virtud de sus múltiples —y muchas veces contradictorias— necesidades y demandas. De ahí su carácter de “construcción social” (Schejtman y Berdegué, 2006). El territorio consiste, entonces, en un complejo y dinámico sistema de actores relacionados de forma específica con el medio ambiente en el que habitan. Esto implica también la construcción de unas relaciones de poder en función de la satisfacción de las necesidades humanas, con sus respectivos conflictos y asimetrías (Manzanal, Arqueros, y Nardi, 2009). Significa que los territorios son dinámicos en el tiempo. En efecto, las relaciones e interacciones entre actores en el territorio “tienen una historia” (Helmsing y Ellinger, 2011). La espacialidad de las relaciones de poder permite observar que el aprovechamiento y distribución de los recursos territoriales siguen pautas políticas, en función de intereses creados y asociados a diversos grupos sociales. Ello es pertinente al carácter sistémico del territorio donde convergen condiciones ambientales y relaciones socioculturales, económicas y políticas. En síntesis, los territorios son construcciones socioambientales complejas y sistémicas, cuya configuración en un momento dado es un elemento emergente, producto de sus múltiples dinámicas históricas endógenas y exógenas.

Por ello, siguiendo a Méndez (2002), el desarrollo territorial se define como un conjunto organizado de acciones y procesos orientados a producir transformaciones estructurales tendientes a aprovechar las potencialidades y disminuir los desequilibrios

de un territorio en al menos seis dimensiones: sostenibilidad ambiental, desarrollo económico, gobernabilidad y participación, identidad cultural, bienestar social y ordenamiento territorial. Así se crean dinámicas de competitividad, sostenibilidad e inclusión social orientadas a lograr mejores condiciones de vida para la población actual y futura del territorio. Su aplicación demanda un sistema de actores con capacidad de iniciativa, lo que implica unas condiciones políticas promotoras de gobernabilidad democrática y la existencia y aplicación de políticas públicas sectoriales y territoriales, características de lo que Caravaca, González y Silva (2005) llaman el “gobierno relacional”. El desarrollo territorial busca canalizar las energías de los actores implicados en este sistema para transformar sus elementos estructurales, concertando una visión alternativa del territorio y las estrategias necesarias para su construcción. El proceso es condicionado por la configuración de los intereses y relaciones de poder entre los actores involucrados.

2.3. Planificación

En consecuencia, es posible entender la planificación territorial como un proceso deliberado que articula a diferentes actores, con el fin de trabajar en función de objetivos y apuestas estratégicas que, además de beneficiar los intereses particulares de cada uno de estos, optimice las capacidades y recursos existentes en el territorio. Se trata de un proceso progresivo de puesta en valor de estos recursos para transformarlos en “capitales territoriales” (Boisier, 2004) y de una serie intencionada de estrategias de cambio de las relaciones de poder al interior del sistema de actores de ese territorio (Manzanal, Arqueros y Nardi, 2009). La planificación deja de tener, entonces, un carácter “neutro” y adquiere una dimensión política plena como elemento sustantivo dentro de un proyecto de transformación territorial.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva más programática, la planificación hace uso

de una serie de instrumentos para lograr objetivos en el corto, medio y largo plazo en diversos campos de especialización. De ahí su ineludible dimensión técnica en tanto “saber hacer” aplicado. Esto abre la puerta a algunos temas críticos para este trabajo, como: el involucramiento efectivo de los actores territoriales para la negociación, la toma de decisiones y la gobernanza en sus territorios (Quispe, 2006) y la necesidad de movilizar un cúmulo de experiencias y conocimientos para organizar y ejecutar acciones concretas en pos del cumplimiento de esas decisiones. Se trata de la gradual puesta en práctica de un nuevo paradigma de “planificación comunicativa”, centrada en el diálogo y la negociación entre actores, más allá de la pura planificación técnica normativa propia de la modernidad (Rodríguez, Giménez, y González, 2013). Por ello, más que formular planes, lo estratégico es la práctica cíclica de planificar en el territorio, en aproximaciones sucesivas. Se trata de planificar el desarrollo territorial e implementar lo planificado, lo que lo hace algo “no acabado” por definición. De ahí que este estudio privilegia entender el proceso de planificación, desde la formulación, hasta la ejecución y el monitoreo considerando tanto sus dimensiones políticas como técnicas.

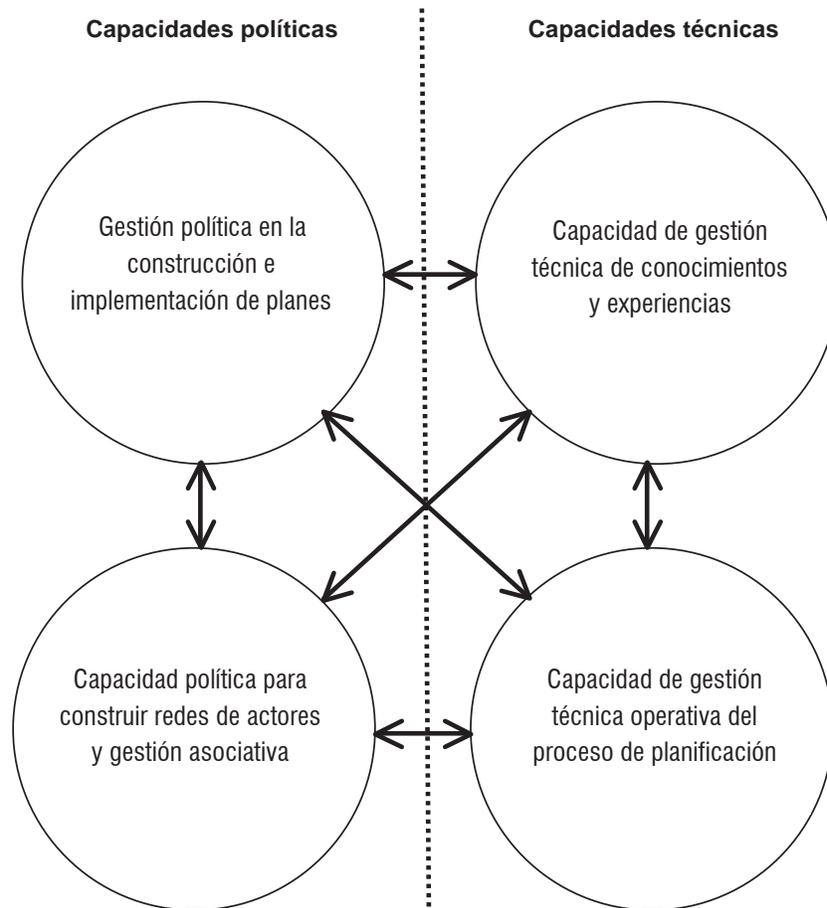
2.4. Capacidades

Ellacuría (1990: 577) argumenta que la historia, en su esencia, es un proceso de “apropiación de posibilidades y creación de capacidades”, como elementos emergentes y novedosos en contextos concretos. Las novedades históricas reales no están en las cosas, sino en las capacidades para produ-

cir las, pensarlas y utilizarlas. La construcción de capacidades es un proceso de apropiación de posibilidades, o “realización histórica de lo posible”. Se trata, por lo tanto, de un proceso colectivo e histórico que depende, a su vez, de los recursos disponibles para los individuos y las colectividades (Lessmann y Rauschmayer, 2013).

Las capacidades de planificación se conceptualizarán más específicamente como aquellas necesarias para realizar un proceso de concertación–negociación de intereses entre actores en pos de enrumbar el desarrollo territorial, sin ignorar una serie de factores estructurales del contexto que constriñen o habilitan este proceso y el logro de los resultados esperados. Según Camacho (2010), las capacidades para el desarrollo territorial son un producto histórico y pasan por la proactividad, la articulación de relaciones desiguales de poder y la potenciación de actores. Caravaca, González y Silva (2005) argumentan que hay tres capacidades para la gestión del territorio: generación e incorporación de conocimiento, concertación local y aprovechamiento de recursos para su constitución en capitales territoriales. Para Boisier (2004), las capacidades se hallan en dos ámbitos: la formulación de una visión de desarrollo y la organización y acumulación de experiencias y conocimientos que constituyen a la larga un capital sinérgico. En síntesis, las capacidades de planificación territorial tienen dos dimensiones: una política y otra técnica; las primeras están enfocadas a la creación de vínculos y redes; las segundas están referidas a la generación e incorporación de conocimiento, de acuerdo a la figura 1.

Figura 1. Esquema de relación de las capacidades de planificación territorial



Fuente: elaboración propia.

En el contexto de este trabajo, las cuatro categorías de capacidades políticas y técnicas de planificación territorial se definen de la siguiente manera:

- Capacidades de gestión política en la construcción e implementación de planes, que incluye: negociación e incidencia en tomadores de decisión, involucramiento de actores exógenos o extraterritoriales, compromiso de recursos y establecimiento de marcos normativos y reglas del juego formales o informales.
- Capacidad política para construir redes de actores y espacios de gestión asociativa para: establecer una visión compartida de

desarrollo territorial y poner en marcha mecanismos de concertación, coordinación, negociación, resolución de conflictos y participación organizada de los actores territoriales.

- Capacidades de gestión técnica operativa de conocimientos y experiencias, que incluye: la aplicación de saberes de múltiples disciplinas a la realidad del territorio, la movilización de conocimientos locales sobre el territorio, construcción de nuevo conocimiento y su integración sistémica de este conjunto dentro del plan.
- Capacidades de gestión técnica operativa del proceso de planificación para convertir

las decisiones en resultados concretos como: la operación de grupos gestores, movilización de diversos recursos, implementación de acciones concretas y mecanismos de monitoreo y evaluación.

En resumen, este trabajo procede con los estudios de caso de experiencias de planificación territorial en El Salvador, a partir del análisis del despliegue y alcance de estas cuatro capacidades políticas y técnicas, desde un enfoque de desarrollo humano sostenible fundamentado en una visión sistémica del territorio.

III. Metodología

En este apartado se presentan, de forma breve, cuatro elementos esenciales de la metodología del estudio: preguntas de investigación, límites espaciotemporales, selección de casos de estudio y procedimientos de recolección de información.

3.1. Preguntas de investigación: ¿qué se busca con el estudio?

El trabajo concentra su atención en tres características críticas de la aplicación de capacidades de planificación territorial que operan como preguntas de investigación. Primero, interesa visualizar cuáles fueron las capacidades demostradas por los actores en los casos específicos. Segundo, se busca reconocer los resultados concretos producto de la aplicación de esas capacidades. Tercero, interesa entender qué factores endógenos y exógenos condicionan el despliegue de las capacidades. En síntesis con este trabajo, se busca reconocer cuáles son las capacidades aplicadas, qué resultados han producido y qué factores han afectado su aplicación.

3.2. Los límites espaciotemporales del estudio

Reconocer las capacidades de planificación territorial en El Salvador por medio de un estudio de casos requiere de varios recortes

espaciales y temporales. Se ha renunciado a hacer un estudio que pretenda globalizar la situación de la planificación a nivel nacional y se ha preferido concentrar la atención en dos ámbitos territoriales estratégicos: el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y la región Los Nonualcos. El caso del AMSS se justifica por ser la región capital del país, la cual ha acumulado un importante acervo de procesos de planificación y ordenamiento territorial a diferentes escalas (regional, municipal y submunicipal) desde finales de los años sesenta. También es significativa la existencia de una institucionalidad propia: el Consejo de Alcaldes del AMSS (COAMSS) y la Oficina de Planificación del AMSS (OPAMSS). Por su parte, Los Nonualcos han sido objeto y sujeto de planificación sistemática a partir del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) del 2004, que identificó la región La Paz, dentro de la cual surgió la Asociación Los Nonualcos conformada por 16 municipios. Posteriormente, se dio paso a la formulación participativa del Plan de Desarrollo Territorial (PDT), la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Económico de Los Nonualcos (EDELN), a escala regional, y diferentes procesos de planificación del desarrollo local en una buena parte del territorio. También se ha constituido y opera una Oficina de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST). Por último, se ha optado por limitar el estudio a la primera década del siglo XXI, por lo que el trabajo se enfoca en lo sucedido entre 2000 y 2012.

3.3. La selección de los casos de estudio

Dentro de los dos ámbitos territoriales se hizo un levantamiento detallado de los planes existentes y vigentes distinguiendo dos variables: escala territorial y tipología de plan. Ello de cara a la selección de una muestra de casos que pudieran ilustrar la diversidad de prácticas de planificación existentes. A nivel de escala, se distinguen: planes regionales (conjuntos de municipios), municipales o submunicipales (parciales). En términos tipológicos, se encuen-

tran planes de ordenamiento y desarrollo territorial, planes estratégicos, planes de desarrollo económico y de competitividad. Finalmente, para seleccionar los casos de estudio, se siguió una estrategia intencionada que combinó estos criterios de escala y tipología para priorizar casos críticos, extremos o paradigmáticos de planes con una diversidad de escalas de intervención, tipologías, así como de equipos impulsores.

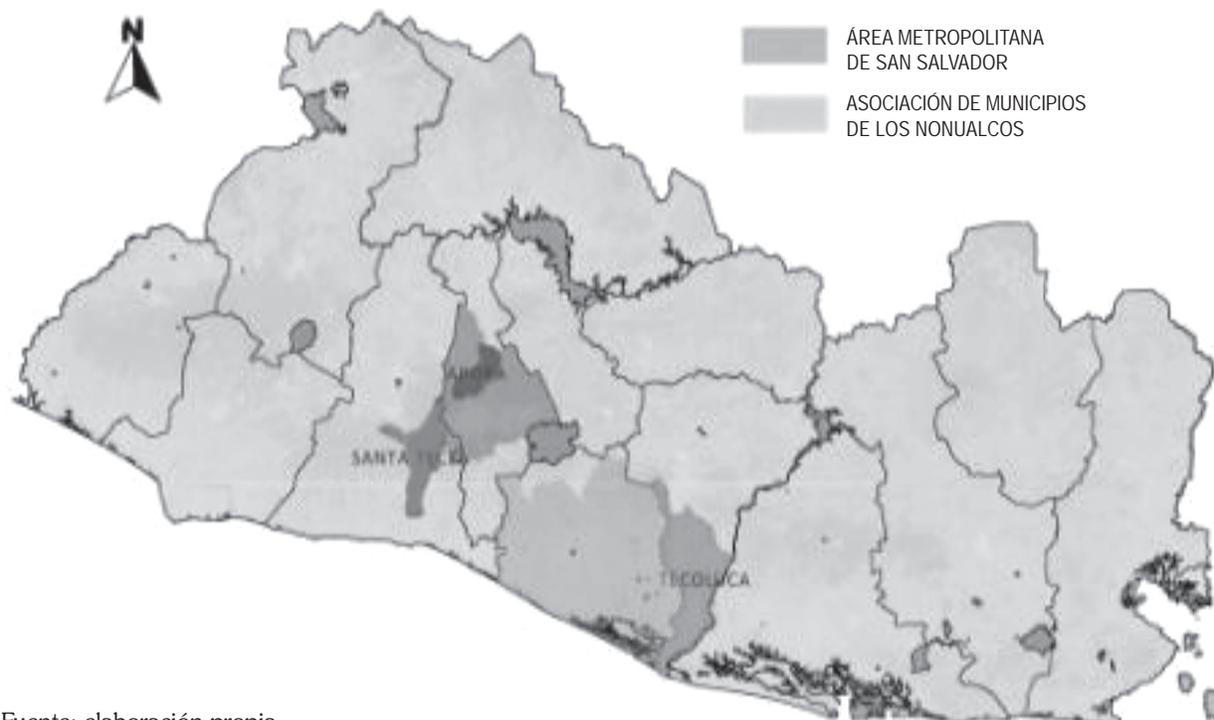
Los cuatro casos de estudio escogidos fueron, en el AMSS: 1) Plan Estratégico Participativo (PEP) del municipio de Santa Tecla; 2) Plan Parcial “El Ángel” (PPA) en el municipio de Apopa. En Los Nonualcos, las experiencias seleccionadas fueron: 3) Plan de Desarrollo Territorial (PDT) y la Estrategia de Desarrollo Económico Local de Los Nonualcos (EDELN), ambos de escala regional; y 4) Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PODETT) y Plan de Desarrollo Municipal

(PLEDEMU), ambos en el municipio de Tecoluca (ver figura 2).

3.4. Procedimientos para la recolección de información

Por la naturaleza misma del estudio, se optó por una metodología cualitativa. Para ello, se elaboraron diversos instrumentos que utilizar en el trabajo de campo para realizar entrevistas con actores claves y grupos focales. Esto se combinó, además, con una revisión documental de los antecedentes de planificación, particularmente los documentos oficiales de los planes. Las entrevistas y los grupos focales incluyeron cinco tipos de actores: 1) actor extraterritorial; 2) actor territorial; 3) actor institucional; 4) actor operativo y 5) actor técnico; a cada uno se le preguntaba sobre su percepción acerca del despliegue de las capacidades políticas y técnicas en las diferentes etapas de cada proceso.

Figura 2. Casos de estudio seleccionados



Fuente: elaboración propia.

IV. Casos de estudio y resultados

A continuación, se presenta un extracto de los principales resultados obtenidos de la exploración de casos en el AMSS y Los Nonualcos. En los otros artículos de esta misma revista, se puede profundizar en el detalle de los hallazgos de cada caso.

4.1. El PEP de Santa Tecla

La llegada de una nueva administración municipal en el 2000 y la devastación causada por los terremotos del año 2001 impulsaron el desarrollo de una experiencia de planificación estratégica participativa a escala municipal por medio del PEP 2002–2012 y su posterior actualización para 2012–2022.

4.1.1. Capacidades desplegadas

En esta experiencia es posible reconocer las cuatro grandes capacidades de planificación territorial previstas en el marco conceptual. Las capacidades de gestión política se evidencian en tanto los actores territoriales en Santa Tecla agrupados en el Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL) han podido incidir en tomadores de decisión dentro del territorio municipal, particularmente el Concejo Municipal. Estas vinculaciones se han institucionalizado a través de un proceso endógeno y normado por medio de la “ordenanza de participación ciudadana y transparencia” (2009) y del “consejo para la prevención de la violencia”. Esto no significa que exista “unanimidad” de los actores territoriales en torno al PEP, su visión o su proceso; pero sí existe una masa crítica de actores que lo impulsan y han demostrado compromiso con la visión de futuro propuesta.

En ese mismo ámbito aparecen algunas de las principales dificultades del proceso ya que sigue siendo necesario fortalecer las redes de soporte del PEP para que trasciendan su dimensión local. Ello demanda un mayor despliegue de las capacidades de incidencia política para articularse a otras dinámicas particularmente a escala metropolitana del AMSS. También, se

requiere mayor capacidad de gestión política para atraer al proceso a otros actores, como los empresariales, e incorporarlos al CCDL. No obstante, estas capacidades de gestión política apuntan hacia la creación de nuevos sujetos políticos en Santa Tecla, lo que también se comprueba por el paulatino crecimiento de las dinámicas de participación y controlaría ciudadana.

En cuanto a las capacidades técnicas, aún existen vacíos que dificultan la movilización efectiva de los capitales territoriales en clave de desarrollo. Resaltan dos áreas: el débil abordaje de temas clave —como el cambio climático, el desarrollo económico local, la innovación y la inclusión social— y la débil articulación entre planificación local y metropolitana que permita sumar nuevos actores al proceso y atacar temáticas críticas para la sustentabilidad —como movilidad y transporte público o gestión de las áreas de expansión urbana—.

4.1.2. Resultados del proceso de planificación y de la aplicación de capacidades

El proceso de planificación en Santa Tecla ha producido numerosos resultados tangibles. Vale destacar tres: el más concreto es la existencia y vigencia del PEP, el cual incluye una propuesta de visión y misión de desarrollo con un respaldo social. El segundo resultado es el funcionamiento pleno del CCDL como espacio de gobernanza asociativa. El tercero es la ejecución de múltiples proyectos de inversión pública contenidos dentro del PEP original incluyendo: el mercado, Paseo El Carmen, espacios públicos, el plan de “La Gran Manzana” y las notables “Pequeñas Obras de Gran Impacto” (POGI).

4.1.3. Factores que han permitido el despliegue de las capacidades

La aplicación de las capacidades de planificación en Santa Tecla está relacionada con tres factores facilitadores. El primero es la continuidad del proceso desde 2001 a partir de una apuesta local por impulsar la planificación del

desarrollo territorial a largo plazo. El segundo factor es la consolidación del CCDL como estructura funcional y su renovación con la incorporación de nuevos integrantes, quienes han aprendido una nueva dinámica de trabajo. Por último, destaca la presencia de un liderazgo claro: el gobierno municipal, en general, y el alcalde, en particular, quienes asumieron la conducción del proceso de planificación y lo convirtieron en parte fundamental de su agenda política.

4.2. Plan Parcial El Ángel

Los municipios del norte del AMSS y particularmente el Valle del Ángel, en Apopa, han sido señalados —desde Metroplan 80 (Adley and Associates, 1968) y los sucesivos planes de desarrollo metropolitano— como una de las principales oportunidades de expansión para la ciudad. En esa línea, el Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) (MOP, 1997) propuso un primer plan parcial para este sector. La construcción de grandes obras viales por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en 2003 aceleró la demanda de cambio de usos de suelo, de agrícola a industrial o logístico, ante lo cual OPAMSS tomó la iniciativa de actualizar el Plan Parcial el Ángel (PPA), cuya implementación oficial arrancó en 2007.

4.2.1. Las capacidades de los actores

Es posible discutir la aplicación de las cuatro grandes capacidades políticas y técnicas de los actores territoriales involucrados en el PPA. En términos de capacidades de gestión política, durante el proceso de formulación, OPAMSS demostró capacidad para incidir en tomadores de decisión y actores territoriales, a fin de obtener financiamiento para la formulación del plan. También pudo incorporar a los actores empresariales al proceso y lograr la aprobación de la ordenanza del plan por parte del Concejo Municipal de Apopa. Sin embargo, dicha capacidad no pudo mantenerse durante la fase de implementación. La “entrega” del PPA a la municipalidad le otorgó a esta el rol dominante, lo que también contribuyó a poner

en evidencia sus limitaciones técnicas. La débil relación entre conducción técnica y política del Plan, así como el corte abrupto entre la fase de construcción y de implementación restaron impulso y legitimidad a la dinámica inicial. El Plan Parcial no ha desembocado en la creación de los espacios institucionalizados para la negociación de acuerdos entre los actores clave del territorio que estaban originalmente previstos. Ello ha dificultado la adquisición de mayores capacidades políticas en OPAMSS y de mayores capacidades técnicas en la municipalidad. Por último, esto también ha dificultado la interlocución entre OPAMSS, municipalidades, privados e instancias del Gobierno nacional. De acuerdo a los actores, la ausencia de un mecanismo de gobernanza asociativa obliga a múltiples negociaciones bilaterales que generan incertidumbre y restan valor al proceso.

Por el lado de las capacidades técnicas, hay consenso en torno a la calidad del PPA, que incluye una visión territorial y previsiones detalladas de orden infraestructural. El Plan ha sido legitimado por esfuerzos posteriores como el Plan de la Subregión Metropolitana de San Salvador (PSRMSS, 2010) y las Directrices de Zonificación Ambiental, del Ministerio del Medio Ambiente (MARN); de igual forma, a la fecha, las diversas administraciones locales han mantenido su vigencia. El vacío más grande se registra en la implementación y seguimiento, ya que, en los seis años de vigencia, se han atendido solo demandas puntuales de cambio de uso del suelo y permisos de construcción por los privados, sin avanzar en la realización de la visión territorial. El Plan El Ángel parece un buen ejemplo de un esfuerzo técnico sofisticado, bien conducido durante su fase de construcción que ha carecido del apoyo de una masa crítica de actores para su ejecución.

4.2.2. Resultados de la aplicación de capacidades de planificación del territorio

Es posible identificar tres resultados concretos producto de la aplicación de las capacidades. Primero, la existencia y vigencia del Plan

Parcial “El Ángel”, reconocido por los actores más significativos. Un segundo resultado es la aprobación y aplicación de la ordenanza del Plan y la modificación de la ordenanza de tasas en la misma línea. El tercer resultado es “por omisión”, ya que no hay evidencia de que haya ocurrido una alteración en las dinámicas estructurales del territorio que sigue sujeto a la lógica del mercado inmobiliario sin que se evidencie una estrategia planificada de aprovechamiento de sus potenciales.

4.2.3. Factores que han permitido el despliegue de capacidades

Los factores que han permitido el despliegue de las capacidades pueden agruparse en dos grandes áreas. Hay que destacar los antecedentes de planificación: desde Metroplan 80 hasta el PDT-SRMSS (2011), que han identificado a este territorio como estratégico para el desarrollo del AMSS, lo cual ha sido viabilizado por la inversión pública en las carreteras. Todo ello contribuyó a darle legitimidad a la figura del “Plan Parcial”. El segundo factor ha sido el interés de los actores privados en contar con un marco de regulación específico para la zona, a fin de desarrollar grandes inversiones inmobiliarias. Sin embargo, este interés privado por impulsar el proceso de planificación se redujo con el enfriamiento del mercado inmobiliario metropolitano desde 2008, lo que, sumado a la débil dinámica de gestión asociativa por parte de la municipalidad y OPAMSS, se ha traducido en pocos resultados concretos.

4.3. Plan de Desarrollo Territorial (PDT) y Estrategia de Desarrollo Económico Local de Los Nonualcos (EDELN)

El PNOTD (MOP; MARN, 2004) propuso la división del país en regiones para efectos de ordenamiento territorial y estableció lineamientos para su planificación detallada. En el caso de Los Nonualcos ello se llevó a cabo entre 2006 y 2007 con la elaboración del PDT de la región de

la Paz, por parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), lo que potenció a la Asociación de Municipios de Los Nonualcos (ALN) creada en 2002. En paralelo, se formuló la EDELN, impulsado por parte de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) en coordinación con la GTZ y la ALN siempre a escala regional. En 2008 se crearon la Oficina de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST) de la ALN y el Consejo de Desarrollo Económico de los Nonualcos (CODENOL) como instancia público-privada encargada de la implementación de la EDELN.

4.3.1. Capacidades de los actores

Dentro de la experiencia de Los Nonualcos, es posible distinguir diversas capacidades de planificación. En la esfera de las capacidades políticas, destaca la construcción efectiva de una visión compartida de desarrollo tanto desde la dinámica de planificación territorial como desde la agenda económica. Esta visión se construyó con la participación de un conjunto de gobiernos locales que buscaron trabajar asociados para resolver problemáticas comunes, movilizándolo recursos alrededor de este proceso. Sin embargo, la evidencia demuestra que mientras la visión del desarrollo económico local ha sido apropiada por múltiples actores económicos dentro del CODENOL, la visión más amplia de desarrollo territorial solo ha sido apropiada por un conjunto reducido de actores territoriales aparte de la masa crítica de gobiernos locales asociados en la ALN.

En el ámbito de las capacidades técnicas, se pudo comprobar que, tanto en el PDT como en la EDELN, participaron equipos técnicos con un buen nivel de experiencia, aunque no todos tenían conocimiento específico del territorio, el cual fueron adquiriendo a lo largo del proceso. Una diferencia sustancial de ambos procesos fue la disponibilidad de recursos para la contratación de especialistas, suficientes en el PDT y mucho más escasos en

la EDELN. Hay evidencia de que los actores territoriales fortalecieron sus capacidades y tomaron, a partir de entonces, la iniciativa en la gestión de su territorio. Sin embargo, la construcción de estas capacidades no fue un objetivo explícito del esfuerzo impulsado inicialmente por los actores exógenos al territorio; sino, más bien, un resultado adicional al propósito principal de construir los instrumentos. Hay que destacar que los impulsores extraterritoriales de ambos procesos (FUNDE, GTZ, VMVDU) dedicaron recursos significativos para construir mecanismos institucionales orientados a la implementación de los planes (OPLAGEST, CODENOL). También es relevante destacar a nivel político y técnico el fortalecimiento de la ALN de cara a la implementación de ambos instrumentos.

4.3.2. Resultados de la aplicación de capacidades

El proceso de planificación en Los Nonualcos queda evidenciado en tres grandes series de resultados. Primero, la consolidación de la ALN como referente estratégico de la región, tanto en términos políticos como técnicos, fundamentalmente a través del funcionamiento pleno de la OPLAGEST y su dedicación al control de usos del suelo y otorgamiento de permisos de construcción. Segundo, el fortalecimiento del CODENOL, que ha orientado su trabajo hacia la promoción del desarrollo económico local. Finalmente, destaca la existencia de una agenda de proyectos estratégicos detonadores de escala regional, producto de las iniciativas de planificación: relleno sanitario; rastro regional, centro procesamiento cárnico; centro de la economía y cultura y conectividad regional.

4.3.3. Factores condicionantes para el despliegue de capacidades

Se han identificado dos factores condicionantes para el despliegue de las capacidades. Primero, la existencia de liderazgos políticos locales con diferentes orientaciones partida-

rias que tuvieron suficiente autonomía para acordar la constitución y consolidación de la ALN como espacio estratégico y pluralista de gestión territorial. El segundo es un factor negativo por la insuficiente articulación entre esta dinámica regional y los procesos del Gobierno nacional, que, muchas veces, tienden a desconocer las dinámicas en marcha y, en otras ocasiones, promueven iniciativas que dispersan el esfuerzo asociativo de las localidades.

4.4. PODETT y PLEDEMU Tecoluca

Tecoluca es un municipio del departamento de San Vicente parte de Los Nonualcos. Su historia reciente se caracteriza por haber sido objeto de un importante proceso de repoblamiento por parte de antiguos combatientes del FMLN y refugiados retornados después de la guerra. Esa condición y la continuidad del FMLN en el gobierno local desde 1994 han permitido que el municipio haya sido sujeto de diversos procesos de planificación. En 1997 se formuló un primer Plan Estratégico; en 2004 se concluyó el PODETT; y en 2008, el PLEDEMU. Esta rica experiencia permite ilustrar diversas capacidades de planificación, así como resultados concretos y factores limitantes.

4.4.1. Capacidades de los actores

A nivel de las capacidades de gestión política tanto en el PODETT como en el PLEDEMU resalta la construcción de una visión territorial de desarrollo. Es notable el peso de la experiencia de exilio y repoblación para promover procesos más intensos de participación social, lo cual facilitó la construcción de esa visión. Ello además se ha combinado a una buena capacidad de gestión y movilización de recursos para solventar demandas relacionadas con necesidades básicas por parte del gobierno local y un conjunto importante de ONG. Destaca la capacidad de los impulsores de los planes para movilizar a los actores de base territorial y organizaciones sociales, las cuales se agruparon en mesas temáticas

durante el proceso de construcción y representaron una importante masa crítica para llevar adelante los procesos. Sin embargo, es claro que el cambio demográfico y sociológico después de veinte años plantea un reto para la permanencia de estas dinámicas. También llama la atención la ausencia reiterada de instituciones del Gobierno nacional y grupos empresariales de estas dinámicas. En esa misma línea, es notable el debilitamiento del Comité de Desarrollo Municipal (CDM), originalmente previsto como instancia de articulación de actores sociales y sectoriales, lo que ha impedido que la municipalidad tenga una contraparte de peso para impulsar los procesos.

En términos de capacidades técnicas, debe destacarse el peso de actores extra-territoriales, como la FUNDE, para apoyar los procesos de formulación. Del lado de la municipalidad, se ha comprobado un proceso paulatino de adquisición y consolidación de capacidades técnicas orientadas a la ejecución de proyectos. La reciente incorporación de Tecoluca a la dinámica de planificación de Los Nonualcos debería permitir complementar ese “saber hacer” acumulado en el ámbito local con las experiencias emergentes de nivel regional.

4.4.2. Resultados del despliegue de capacidades

Los resultados concretos de la aplicación de capacidades se evidencian en dos grandes esferas. La primera corresponde a la realización de los proyectos previstos en los planes. Estos incluyen inversiones en desarrollo social, como mejoramiento de asentamientos, construcción de viviendas e introducción de servicios básicos. Además, se han realizado varios de los proyectos previstos en el PODETT en la lógica de movilización de las potencialidades económicas del territorio, como el mercado San Nicolás o el parque turístico Tehuacán. La segunda esfera está más relacionada con el fortalecimiento del aparataje institucional de la municipalidad en lo relativo a proyectos,

gestión de recursos y manejo de servicios públicos.

4.4.3. Los factores condicionantes de las capacidades

Diversos factores han potenciado o limitado la aplicación de las capacidades en Tecoluca. Entre los factores positivos destacan: una historia de planificación estratégica motivada por la repoblación, que se ha traducido en múltiples proyectos; segundo, la existencia de un fuerte tejido social, originado también en la guerra y desmovilización, que ha permitido una fuerte dinámica de participación social organizada e importantes vínculos para la gestión de recursos y el apoyo a iniciativas innovadoras. Los factores negativos apuntan en dos líneas: dentro del municipio hay una limitada renovación de cuadros que se va volviendo más crítica a medida la experiencia de la guerra y la repoblación se hacen más lejanas; fuera del municipio, es crítica la limitada articulación con el Gobierno nacional lo que ha implicado la duplicación de esfuerzos, lentitud de procesos y dificultad para generar sinergias.

V. Reflexiones finales: capacidades de planificación territorial

La lectura transversal de las experiencias de planificación territorial en Santa Tecla, El Ángel, Los Nonualcos y Tecoluca permite identificar elementos comunes respecto a las capacidades de los actores en la construcción e implementación de planes. Manzanal, Arqueros y Nardi (2009) y otros apuntan que los procesos de desarrollo territorial en América Latina pasan necesariamente por una alteración de las lógicas de poder en el territorio. Esa transformación solo es posible cuando los actores o las agrupaciones de actores tienen la capacidad de articularse y crear nuevos sujetos políticos. Los casos analizados evidencian la aplicación de estas capacidades políticas de forma diferenciada tanto por la existencia de equipos impulsores diversos, donde participan actores territoriales y extraterritoriales, como por los vínculos más o menos potentes que

estos logran establecer entre sí. Ello es notable en el caso de Santa Tecla a través del CCDL y de Los Nonualcos por medio de la ALN y el CODENOL, que son experiencias que apuntan hacia la constitución de un “gobierno relacional”, como lo visualiza Caravaca, González y Silva (2005). Esta capacidad política de articulación entre actores se complementa con la aplicación de nuevas reglas de juego en el territorio, lo que Helmsing y Ellinger (2011) llaman “arreglos durables”. Es el caso de la aprobación de los planes y ordenanzas en Santa Tecla, Apopa y Los Nonualcos, pero, sobre todo, ello se visualiza en la organización y puesta en funcionamiento de los nuevos andamiajes institucionales.

Más problemática resulta la capacidad, tanto política como técnica, para gestionar la planificación en las múltiples escalas del territorio. Ello está directamente relacionado con el carácter sistémico del territorio “como sistema abierto y complejo” (Boisier, 2004). Los casos analizados evidencian vacíos en este sentido. Se trata de repensar el encadenamiento nacional – regional – municipal – submunicipal y de revisar las tensiones entre los esfuerzos de planificación asociativa y las prácticas desde los niveles superiores, particularmente el Gobierno nacional.

En el dominio de las capacidades técnicas de formulación de planes, destaca el rol protagónico de las municipalidades, aun cuando otros actores territoriales y extraterritoriales también jugaron un papel clave. En todo caso, la existencia de estas coaliciones amplias es síntoma de algunas de las cualidades de los procesos de innovación territorial (Méndez, 2002), como las redes de cooperación multiactores y la proactividad de los gobiernos locales. Respecto a instrumentos específicos de implementación, se ha comprobado la creación y operación de perfiles de proyectos, normas de control urbanístico, mecanismos de financiamiento y políticas públicas complementarias. Lo más valioso de estos productos es cuando adquieren sentido de práctica e incorporan elementos novedosos en la línea de lo que Alburquerque (2008) ha llamado “sistemas

territoriales de innovación”. En esta investigación, resultan menos evidentes las capacidades técnicas de monitoreo y evaluación. En ningún caso se detectó la construcción de información primaria acerca del territorio, más allá de los aportes de actores territoriales en procesos participativos, ni el levantamiento de líneas base que permitan el seguimiento ni la realización de evaluaciones de impacto.

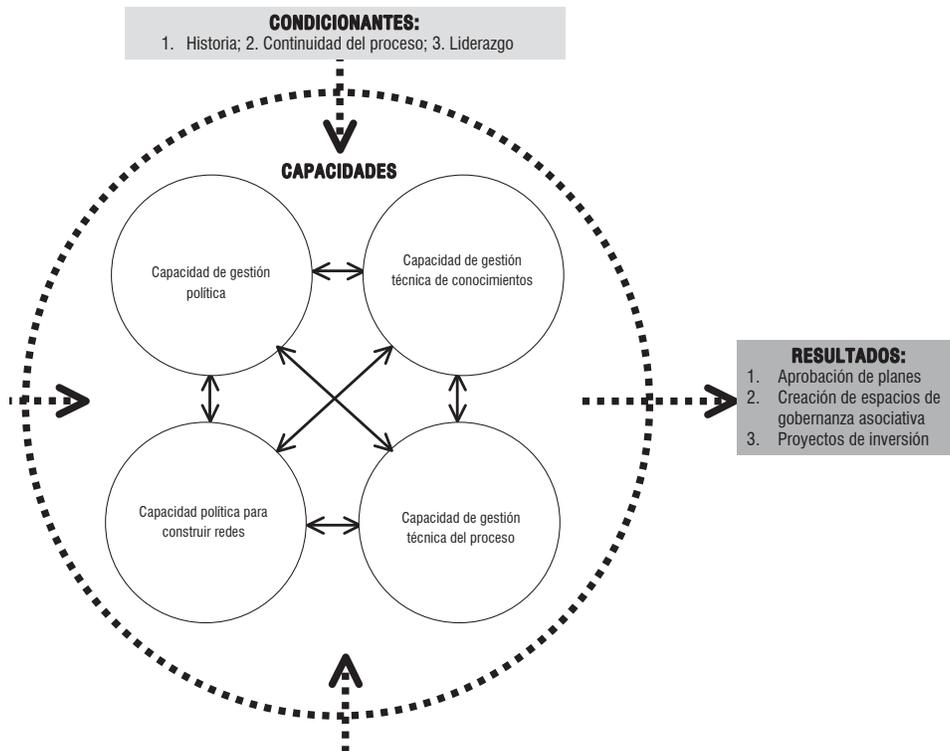
La aplicación de las capacidades ha producido tres resultados notables. Primero, en todos los casos fueron construidos nuevos planes territoriales que entraron en vigencia, todos con un buen grado de elaboración técnica y con la participación de actores diversos usualmente liderados por las municipalidades. Se trata de esfuerzos de planificación más potentes en su fase de formulación que en la de implementación, que aún debe consolidarse. Segundo, los procesos de planificación han resultado en la creación y operación de espacios de gobernanza asociativa como el CCDL en Santa Tecla, ALN y CODENOL en Los Nonualcos, los cuales han adquirido protagonismo en la gestión del territorio y abren la oportunidad de generar una “comunidad de visiones” (Helmsing y Ellinger, 2011). En tercer lugar, los procesos de planificación territorial han desembocado en la ejecución de numerosos proyectos específicos de inversión pública de diversa magnitud, aunque está por verse si estos contribuyen a movilizar los recursos endógenos para convertirlos en capitales territoriales. Finalmente, en un sentido más crítico, vale apuntar que los procesos de planificación analizados han tenido resultados limitados para incidir en las dinámicas estructurales de sus territorios. Dependiendo de la situación particular de cada territorio, al cabo de una década se perciben pocas alteraciones significativas en los procesos de segregación socioespacial, congestión, cambio de usos del suelo, urbanización informal o expansión del cultivo de caña determinantes en Santa Tecla, Apopa, Los Nonualcos y Tecoluca.

En el contexto anterior, cabe preguntarse: ¿cuáles son los factores que han condicio-

nado la aplicación de las capacidades y, por ende, sus resultados? La investigación permite proporcionar algunas respuestas iniciales. El primer factor lo constituye el conjunto de antecedentes que habilitan los procesos de planificación, ya que elaborar los planes e implementarlos es la culminación de dinámicas más amplias, extendidas en el tiempo, que les sirven de plataforma y los legitiman ante un grupo de actores. Es la “historia” del proceso. El segundo factor está relacionado con la continuidad en el tiempo de las autoridades públicas y los equipos técnicos. Dicha continuidad es positiva cuando se traduce en compromiso político con la visión de territorio, fortalecimiento progresivo de los equipos

técnicos y cesión de protagonismo de los actores públicos locales a los espacios multiactores que gestionan los procesos de planificación territorial. El tercer factor es el liderazgo claro a lo largo del proceso de formulación e implementación que resulta vital para “consolidar” lo que Boisier (2004) llama el “proyecto político territorial”, que orienta las diversas estrategias socioespaciales incorporadas en los planes territoriales. Ello se esquematiza en la figura 3. En resumen: la historia, solidez, innovación y soporte multiactores de ese proyecto político son los elementos que determinarán el despliegue de las capacidades políticas y técnicas de los actores y, en definitiva, las posibilidades de una efectiva planificación y desarrollo territorial en El Salvador.

Figura 3. Capacidades, factores condicionantes y resultados



Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Adley and Associates (1968). Plan de Desarrollo Metropolitano de San Salvador 1980. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas (MOP).
- Albuquerque, F. (2008). "Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina". *Prisma* n.º 22, 20-35.
- 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, 90-115.
- Camacho, A. (2010). "Capacidades de desarrollo y desarrollo de capacidades". *EURE*.
- Caravaca, I., González, G. y Silva, R. (2005). "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial". *EURE*, vol XXXI n.º 94, 40-59.
- Ellacuría, I. (1990). *Filosofía de la realidad histórica*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- Furtado, C. (1982). *El subdesarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Helmsing, A. y Ellinger, P. (2011). "La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil". *EURE*, vol XXXVII, n.º 110, 12-38.
- Lessmann, O. y Rauschmayer, F. (2013). "Re-conceptualizing sustainable development on the basis of the capability approach: A model and its difficulties". *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 95-114.
- Manzanal, M., Arqueros, M. A. y Nardi, M. (2009). "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica". *EURE*, vol. XXXV, n.º 106, 50-72.
- Méndez, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *EURE*, vol. XXVIII, n.º 84, 30-48.
- MOP (1997). *Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas.
- MOP, MARN (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas; Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Navarrete, D. G. (13 de septiembre de 2013). Entrevista con actores extra territoriales. (C. E. Ferrufino, entrevistador).
- Max-Neef, M. (1995). *Paradojas del crecimiento y de la globalización. Modelos de desarrollo y visiones del mundo*. Centro de Educación, Ciencia y Documentación. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).
- Quispe, L. (2006). "La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial". *Región y Sociedad*, vol. XVIII, n.º 36, 12-24.
- Rodríguez-Vásquez, J; 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". *Quivera*, vol. 15, n.º 2013-1, 9-36.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006). "Desarrollo territorial rural". En J. Begoa, *Movimiento social y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago, Chile: RIMISP, Catalonia, págs. 45-83.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo humano sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.