

Planificación territorial en Centroamérica en el siglo XXI: avances y limitaciones para la construcción de resiliencia

Territorial planning in Central America in the 21st century: advances and limitations for building resilience

DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v76i767.6474>

Carlos E. Ferrufino¹

Palabras clave

Centroamérica, planificación regional, resiliencia, desarrollo sostenible, gestión de riesgos.

Keywords

Central America, Regional planning, Resilience, Sustainable development, Risk management.

Fecha de recepción: 13/10/21

Fecha de aceptación: 1/11/21



Resumen

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI, los países centroamericanos han desarrollado un importante esfuerzo de planificación territorial que incluye la elaboración de instrumentos a nivel nacional, subnacional, metropolitano y local. Además, en el marco del proceso de integración regional, se han preparado políticas, estrategias y agendas vinculadas a temas como ordenamiento territorial, vivienda, carreteras, desarrollo rural y gestión de riesgos. Todo ello ha sido impulsado, en parte, por acuerdos internacionales que promueven el desarrollo sostenible, la gestión integral de riesgos y la construcción de resiliencia. Este trabajo explora la manera en la que la planificación territorial en la región ha limitado o ha contribuido a impulsar la resiliencia a partir del estudio de cinco experiencias emblemáticas de planificación en Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica. Para ello, se parte de un marco teórico fundamentado en el constructivismo estructural de Bourdieu que permite entender la planificación territorial como un campo de la vida social con agentes, relaciones, reglas y recursos. Además, se revisan diversas miradas en torno al concepto de resiliencia y su vinculación con la sostenibilidad y la vulnerabilidad. El trabajo aplica una estrategia metodológica pluralista y cualitativa a partir de un estudio de casos fundamentado en técnicas de revisión documental y entrevistas a informantes clave. A pesar de los compromisos declarados con el desarrollo sostenible, del estudio emergen cuatro tensiones que explican las principales limitaciones de la planificación para construir resiliencia en Centroamérica:

1 Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Correo electrónico: cferrufino@uca.edu.sv

la desarticulación de las estrategias de desarrollo económico, la fragilidad de los sistemas de planificación, las dificultades de gestión de los espacios metropolitanos y la limitada participación de los agentes. Dos principios parecen explicar esta dinámica: las disputas por el control del territorio y las luchas por el ejercicio del poder político en el espacio. Todo ello invita a una reflexión más profunda sobre las relaciones entre agentes, el peso de las agendas internacionales y, en definitiva, la naturaleza conflictiva de la planificación del territorio.

Introducción

En los últimos 15 años, los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) han experimentado cambios importantes en sus marcos de planificación territorial. La sostenibilidad se ha convertido en parte de las discusiones del día a día en diferentes niveles de planificación: supranacional centroamericano, nacional, metropolitano y local. La aprobación de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial en Honduras en 2003; la elaboración de planes nacionales o quinquenales de desarrollo con metas específicas de desarrollo territorial y urbano en Guatemala, Costa Rica y El Salvador; la formulación de nuevos planes metropolitanos en San José (2014), San Salvador (2016) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la Ciudad de Guatemala (2008) constituyen hitos en la práctica de planificación territorial en la región en el siglo XXI.

Por otra parte, ha surgido una nueva capa de actividad de planificación a nivel regional, ya que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) aprobó durante las dos primeras décadas del siglo diferentes políticas, estrategias y agendas regionales vinculadas con la planificación del territorio, tales como: la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH, 2006); la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (ACOT, 2008); el Proyecto Mesoamérica y la Red Internacional

de Carreteras Mesoamericanas (PM-RICAM, 2008); la Estrategia de Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010), y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR, 2013). Al mismo tiempo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que en el período 1972-2010 habían muerto 50,570 centroamericanos a causa de desastres, los cuales habían tenido un costo económico de más de \$84,000 millones (Bello *et al.*, 2014). De acuerdo con German Watch, en 2018, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua estaban entre los 20 países del mundo con un índice más alto de riesgo climático global (IRC), calculado con base en las pérdidas acumuladas de vidas y daños materiales causados solo por eventos climáticos extremos entre 1998 y 2017 (Eckstein *et al.*, 2018). Para ese mismo período, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) había estimado que Honduras, El Salvador y Nicaragua estaban entre los diez países del mundo con mayores pérdidas económicas anuales relativas a su producto interno bruto (PIB) a causa de terremotos y tormentas, con cifras del 7.0 %, 4.2 % y 3.6 %, respectivamente (CRED-UNDRR, 2018).

En ese marco, este trabajo, que es derivado de la tesis doctoral *El campo de la planificación territorial en Centroamérica y las prácticas de los planificadores respecto de la propiedad privada del suelo (2003-2017)*, pretende explorar la forma en que algunas experiencias emblemáticas de planificación han contribuido a la construcción de resiliencia y han tratado los temas asociados a la sostenibilidad y la vulnerabilidad en la región. Para ello, se realizó una investigación por medio de cinco casos de estudio que permiten identificar tendencias y limitaciones comunes para el logro efectivo de la resiliencia a través de la planificación territorial en la región.

El estudio se organiza en cinco secciones. En la primera, se explica el marco teórico que estructura el trabajo fundamentado en el constructivismo estructural de Pierre Bourdieu,

el cual permite conceptualizar la planificación territorial como un campo con agentes, reglas, relaciones y recursos, además de discutir algunos conceptos clave en torno a resiliencia, vulnerabilidad y sostenibilidad en el marco de diversas agendas internacionales y del debate académico. En la segunda sección, se detalla la metodología de la investigación a partir del estudio cualitativo de cinco casos de planificación territorial en la región. En la tercera, se presentan los principales hallazgos, incluyendo un panorama general sobre los procesos regionales de planificación y de los planes específicos analizados. La cuarta sección constituye el corazón analítico del trabajo al identificar cuatro tensiones centrales que limitan la construcción de resiliencia a través de la planificación territorial en Centroamérica y contrastarlas con la literatura. Finalmente, en las conclusiones, se plantean algunas reflexiones finales y se identifican oportunidades para estudios futuros.

1. Marco teórico

El estudio busca entender cómo la planificación territorial puede contribuir a la construcción de la resiliencia en Centroamérica e identificar posibilidades y limitaciones en el marco de las relaciones de poder entre los agentes involucrados en el campo expresadas por medio de políticas, estrategias, agendas y planes regionales, nacionales, metropolitanos y locales.

La investigación parte del constructivismo estructural de Bourdieu & Wacquant (2005) para concebir el campo de la planificación desde una lógica relacional. Se conceptualiza el campo como un espacio social parcialmente autónomo y con una dinámica propia que posee un conjunto de reglas y agentes con distintas posiciones y capitales característicos. Bourdieu lo definió a través de una analogía 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” (1992, p. 65). Bourdieu no aplicó su modelo a los procesos urbanos, como sí sucedió con el campo académico, el mundo artístico o la producción de vivienda; sin embargo, en línea con la sugerencia de Wacquant (2017), este trabajo busca proponer una conceptualización propia del campo de la planificación territorial para Centroamérica, incluyendo cinco características clave: reglas, agentes, recursos, niveles y relaciones.

Este trabajo entiende la planificación territorial como 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 por medio de una serie instrumentos técnicos y procedimientos. En tal sentido, es un “acto político” (Mattar & Cuervo, 2017) que conlleva la articulación de diferentes niveles de gobierno, desde lo nacional hasta lo local. Se trata, entonces, de entender cómo esta intencionalidad se manifiesta en la construcción de resiliencia en Centroamérica.

Las reglas del campo de la planificación territorial se interpretan como la serie de políticas públicas, leyes, normas y disposiciones que regulan esta actividad. De acuerdo con Harvey (1979, p. 175), los agentes son todos aquellos participantes en el proceso de producción social del espacio agrupados genéricamente en tres grandes categorías: empresarios, incluyendo terratenientes, constructores y financiadores; el Estado, donde se distinguen tomadores de decisión política y funcionarios técnicos como los planificadores; y habitantes, que comprenden individuos, hogares y grupos organizados de vecinos y organizaciones de apoyo. Harvey (1979), además, señala que la distinción entre los agentes emerge de su visión diferenciada en torno al valor de uso y valor de cambio del suelo, aunque indicando que el Estado pueden oscilar entre una preferencia por el mercado y otra inclinación hacia las necesidades sociales. Los recursos dentro del campo

se entienden como el conjunto de capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos de que disponen estos agentes. Los niveles consisten en los diferentes ámbitos o escalas territoriales en los que se hace planificación en Centroamérica: nacional, en cada país, como en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) salvadoreño; metropolitano, como en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y en la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José; municipal de tipo local, como en Guatemala o Puerto Cortés, y el nivel supranacional centroamericano, como ha comenzado a hacer el SICA, en los cuales se pueden analizar prácticas que contribuyen o no a la construcción de resiliencia. Finalmente, las relaciones se refieren a las interacciones entre los agentes, las cuales pueden ser más o menos institucionalizadas o reglamentadas. Estos relacionamientos se pueden producir de varias maneras: por la articulación de organizaciones o agentes en espacios de consulta o de toma de decisión institucionalizados; por la posición jerárquica entre instancias y dentro de ellas; por las negociaciones, tensiones y conflictos entre organizaciones, y por la interacción personal entre agentes individuales pertenecientes a dichas organizaciones.

A nivel internacional, en los últimos cuarenta años, se ha consolidado el interés por entender la planificación en el marco de las relaciones de poder y conflicto entre los agentes. Desde la lógica de la racionalidad comunicativa, inspirada en Habermas, son relevantes los aportes de autores como Forester (1993), que proponen un paradigma comunicativo de la planificación y la visualizan condicionada por las estructuras históricas, políticas y económicas del territorio o ciudad donde se despliega. De ahí que los técnicos deban fundamentar su labor en el manejo de “la complejidad y el conflicto, los intereses y los valores, el conocimiento técnico y las preferencias personales” (Forester, 2013, p. xiii). Por ello, los planes se entienden más como pactos territoriales entre actores que como puros instrumentos a cargo de especialistas. Por otro lado, autores con una mirada fundamentada en Foucault, como

Flyvbjerg (2002) han señalado que el poder ha sido la ausencia crítica en la reflexión y la práctica sobre planificación territorial, ya que la disciplina ha privilegiado un enfoque normativo interesado en “como deberían funcionar las cosas” y no “en como son las cosas realmente”. Por ello, su propuesta de profundizar en la discusión sobre la “racionalidad del poder” y su expresión en el lugar y el uso del espacio. Otros investigadores, como Harris (2011), entienden que la planificación es parte de un sistema de dominación que pone en evidencia las relaciones “entre poder y lugar y los efectos espaciales del poder”. Clásicos, como Lefebvre (2013), ya habían explicado esta mirada sobre el conflicto a partir de las visiones diferenciadas y frecuentemente contradictorias respecto al espacio y su uso por parte de administradores, urbanistas, empresarios y habitantes. La diferencia más importante entre estas aproximaciones radica en que el paradigma comunicativo no niega la existencia de conflictos y diferencias de intereses entre los agentes, pero reconoce la posibilidad de llegar a acuerdos entre ellos toda vez existan “condiciones para el diálogo y la colaboración” y los técnicos abandonen la supuesta neutralidad para “reconocer las asimetrías de poder, información y conocimiento” (Forester, 2012).

En el contexto latinoamericano, Abramo (2012) ha explicado la ciudad como el resultado de la operación simultánea y conflictiva de tres lógicas: la del Estado, la del mercado y la de la necesidad. En una línea parecida, Gargantini *et al.* (2018) entienden los conflictos como tensiones latentes o manifiestas entre los agentes vinculados al soporte físico del territorio que resultan en violaciones a derechos colectivos. A un nivel más amplio, la literatura regional se ha interesado por conceptualizar el territorio como un espacio intrínsecamente contradictorio y conflictivo fundado en redes de relaciones entre actores que buscan darle sentido y apropiarse del mismo y de sus recursos (Fernández-Labbé, 2020). Dichas confrontaciones se exacerbarían en el contexto de las economías extractivas latinoamericanas en las que prima la

mercantilización del espacio y se plantean disputas por el uso, significado y definición del territorio vinculadas a la estructura de propiedad, uso de recursos y aprovechamiento de oportunidades (Márquez & Pradilla, 2017).

Por otra parte, la resiliencia es un concepto con una amplia historia en las ciencias naturales y sociales. Metzger & Robert (2013) explican que desde el siglo XIX se la ha entendido como una propiedad que permite recuperarse después de una perturbación o “absorber un choque y retomar un curso”, lo que en las ciencias físicas se traduce como una especie de “elasticidad”. Ya en el siglo XX, la psicología retoma la resiliencia como una capacidad individual de recuperación tras un estrés traumático. A partir de la década de los setenta del siglo pasado, la ecología retomó el concepto de resiliencia entendido como la capacidad de un ecosistema para mantener su trayectoria mediante adaptaciones, lo que facilita su desarrollo y conservación. A partir de 2005, con el establecimiento del Marco de Acción de Hyogo, la resiliencia fue reconocida como una propiedad positiva de comunidades, ciudades y sociedades para la construcción del desarrollo sostenible y la superación de la vulnerabilidad. En 2013, la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) la definió como “la capacidad de sistemas (incluyendo las economías nacionales, locales, las empresas y sus cadenas logísticas) de absorber o limitar las pérdidas y recuperarse” (Rebotier *et al.*, 2013). En paralelo, la resiliencia se incorporó dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, particularmente el ODS 11, orientado a lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, por lo que su relevancia para los procesos de planificación urbana y territorial se ha multiplicado, incluyendo en Centroamérica.

No obstante, a pesar de su uso creciente en las políticas públicas, literatura académica, agendas internacionales y procesos de plani-

ficación territorial, el concepto de resiliencia no deja de ser controvertido. Elmquist *et al.* (2019) han alertado contra la confusión y el traslape de los conceptos de resiliencia y sostenibilidad en los sistemas urbanos. Desde su perspectiva, la sostenibilidad es un concepto normativo centrado en objetivos y la gestión eficiente de recursos, mientras que la resiliencia es un atributo no normativo de un sistema que puede contribuir a promover su sostenibilidad, aunque no necesariamente a la eficiencia. Metzger & Robert (2013) anotan además la tensión entre resiliencia y vulnerabilidad al hablar de la ciudad, en tanto la ciudad resiliente pone énfasis en las cualidades positivas, mientras que la ciudad vulnerable destaca sus problemáticas. A su juicio, el abuso del concepto puede contribuir a enmascarar condiciones críticas de desigualdad, exposición a amenazas y abandono de competencias de parte del Estado. En una línea parecida, McPhearson (2020) apunta que la discusión clave en torno a la construcción de resiliencia es entender la gobernanza de los sistemas territoriales complejos, para profundizar en “el cómo, el para qué, el para quién y el dónde”, para valorar de una forma más integral lo que Metzger & Robert (2013) llaman “la posibilidad de perder” (o recuperar) algo en el territorio. En síntesis, este trabajo se interesa por analizar cómo “la capacidad de un sistema para absorber interrupciones y reorganizarse con cambios manteniendo esencialmente las mismas funciones y estructuras” (Walker, 2006) ha sido tratada, promovida y limitada en los ejercicios de planificación territorial en Centroamérica.

2. Metodología y casos de estudio

Este trabajo se fundamenta en una estrategia metodológica pluralista para estudiar cómo la planificación territorial ha abordado resiliencia en la región centroamericana a lo largo del siglo XXI. Para ello, se han estudiado múltiples experiencias de planificación ocurridas en la región en las que se pueden rastrear diversos abordajes de temas como

resiliencia, vulnerabilidad y desarrollo sostenible como elementos significativos de una tendencia más amplia en marcha. La tabla 1

muestra un breve compendio de la diversidad de instrumentos de planificación aprobados en la región durante el período de estudio.

Tabla 1. Instrumentos de planificación territorial en Centroamérica (2003-2017)

País	Políticas, planes y leyes	Año
Costa Rica	Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2014); (2014-2018)	2010, 2014
	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2024)	2012
	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2014-2020)	2013
	Plan GAM	2014
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano (2012-2016)	2012
	Plan Regional Metropolitano	2015
	Metodología de Ordenamiento Territorial	2008
Honduras	Ley Nacional de Ordenamiento Territorial	2003
	Ley Visión País (2038)	2010
	PDM-OT Puerto Cortés	2012
	Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Central	2014
	Guía Metodológica para el Ordenamiento Territorial	2015
El Salvador	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2004
	Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014); (2014-2019)	2010, 2014
	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2011
	Plan de Desarrollo Territorial del AMSS	2016
Guatemala	Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guatemala	2009
	Lineamientos municipales para la Planes de Desarrollo Urbano	2011
	Plan K'Atun (2032)	2014

Fuente: elaboración propia.

A partir de ello, se ha profundizado en una muestra intencionada de cinco casos de estudio específicos, siguiendo la lógica de Danermark *et al.* (2016) en la que los casos “son expresión de lo que [se] quiere describir pero que en lo demás se diferencian de manera sustancial”, con lo que se facilita identificar las condiciones para que “algo sea lo que es y no otra cosa” (p. 193). La selección de los casos considera niveles, agentes responsables y recursos invertidos. Ello acorde con los criterios propuestos por Yin (2014), por tratarse de situaciones críticas, extremas y paradigmáticas en sus respectivos

países y en la región. Los casos son: (1) el Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial de Puerto Cortés (PDM-OT, 2012) en Honduras; (2) el POT de la Ciudad de Guatemala (2009); (3) el PDT-AMSS (2016) en El Salvador; (4) el Plan GAM en Costa Rica (2014), y (5) el PQD (2014-2019) en El Salvador (figura 1). Con ello se busca construir lo que Flyvbjerg (2006) denomina “conocimiento contextualizado” respecto a la forma en que la planificación territorial ha potenciado o limitado la construcción de resiliencia en Centroamérica.

Figura 1. Casos de estudio de planificación

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, la investigación abordó procesos emblemáticos de planificación territorial de diferente nivel: municipal (Puerto Cortés y Guatemala), metropolitano (AMSS y GAM) y nacional (PQD El Salvador). Además, el estudio permite contrastar las experiencias de una ciudad secundaria (Puerto Cortés), el municipio más poblado de la región que carece de un marco de gestión metropolitana (Guatemala), un área metropolitana con una institucionalidad propia (AMSS), un área metropolitana de carácter analítico pero no formalmente constituida (GAM) y un plan de país (PQD). Los casos también facilitan explorar la naturaleza diferenciada de las instancias responsables de los procesos de planificación: las municipalidades de Puerto Cortés y Guatemala, el Consejo de

Alcaldes y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS-OPAMSS) y diversos organismos del gobierno nacional de Costa Rica y El Salvador, considerando además que cada país dispone de marcos legales específicos que regulan la forma de hacer planificación.

Los casos se analizaron a partir de la revisión de documental de información oficial y de 40 entrevistas semiestructuradas a profundidad con informantes clave,² incluyendo: investigadores, empresarios, planificadores y tomadores de decisión política. Esto proporcionó la base para contar con los antecedentes, los contenidos y el proceso de formulación e implementación de los planes estudiados. Los relatos de los informantes fueron procesados por medio de un análisis cuali-

2 Esto resultó en 34h 16' de grabaciones.

tativo derivado de la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006) para recuperar la voz de los protagonistas de los procesos y proyectar el trabajo desde una mirada inductiva, a través de un proceso de codificación de donde emergieron 8,155 códigos abiertos y 50 códigos axiales. Todo esto sirvió como base para elaborar una nueva interpretación de las experiencias centrada en las posibilidades y limitaciones de la planificación territorial para impulsar la resiliencia como se relata en la siguiente sección.

3. Hallazgos: tendencias regionales y experiencias de planificación

En esta sección, se presentan los principales hallazgos de la investigación. Para ello, se presenta una revisión de las tendencias regionales en materia de planificación territorial en el marco del proceso de integración regional y una síntesis de los cinco casos de estudios particularmente en lo relativo a resiliencia y desarrollo sostenible.

3.1. Tendencias regionales

Varias tendencias caracterizan los procesos y políticas de planificación en Centroamérica en el siglo XXI. Las reformas estructurales neoliberales de las dos últimas décadas del siglo pasado eliminaron las instituciones tradicionales de planificación en todos los países centroamericanos, excepto en Costa Rica. No obstante, los grandes desastres que afectaron a la región, como el huracán Mitch (1998), el

terremoto de El Salvador (2001) y las agendas ambientales internacionales como la Cumbre de la Tierra de Río (1992), el Protocolo de Kioto (1997) y el Marco de Acción de Hyogo (2005), impulsaron una nueva fase de práctica de planificación, incluida la creación de Ministerios de Medio Ambiente y la incorporación de temas como la sostenibilidad y la resiliencia a los procesos de planificación territorial (Metzger & Robert, 2013). Más recientemente, la adopción de los ODS, del Acuerdo de París (2015) y de la Nueva Agenda Urbana (NAU, 2016) dieron un nuevo impulso al abordaje de temas como la adaptación al cambio climático y la vulnerabilidad en los diversos instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial.

Por otra parte, una de las novedades más relevantes del campo de la planificación territorial en Centroamérica durante el siglo XXI ha sido su incorporación explícita al proceso de integración regional que gestiona el SICA.³ De ahí ha resultado la formulación y aprobación de diversos instrumentos de política regional que operan como orientaciones estratégicas para las experiencias nacionales. El SICA subraya la articulación de seis dimensiones de la agenda de integración regional asociadas a la planificación territorial: vivienda, gestión de riesgos, desarrollo rural territorial, infraestructura, gestión de recursos hídricos y ordenamiento territorial, los cuales se desarrollan en diversas políticas, estrategias y agendas regionales que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Políticas, estrategias y agendas territoriales del SICA

	Nombre		Año
1	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos	ECVAH	2006
2	Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial	ACOT	2008
3	Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica	PM	2008
	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas	RICAM	
4	Estrategia Centroamericana de Gestión Integral de Recursos Hídricos	ECAGIRH	2009
5	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial	ECADERT	2010
6	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos y Desastres	PCGIR	2013

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes varias.

Lo anterior demuestra que en Centroamérica existe un esfuerzo “consciente”, según la expresión de Girardon (2010), explícito, de abordar la planificación territorial desde un enfoque supranacional. Estos documentos pretenden seguir una serie de principios comunes desde una visión de desarrollo fundamentada en el paradigma de la sostenibilidad y la multidimensionalidad de los procesos territoriales. No obstante, dichos documentos presentan diversos niveles de profundidad, desde los más conceptuales como la ECAGIRH, ECVAH y ACOT, otros más detallados como PCGIR y aquellos que llegan a puntualizar proyectos y acciones específicas como el PM-RICAM y la ECADERT. Todos estos instrumentos son producto de la operatividad de las instancias del sistema de integración, lo que devela la consolidación de estructuras supranacionales. También destaca la participación en los mismos de agentes extrarregionales, incluyendo el sistema de Naciones Unidas, la cooperación internacional y gobiernos como el de México.

3.2. Los planes analizados

3.2.1. PDM-OT Puerto Cortés

El PDM-OT (2012 - 2034) de Puerto Cortés, en Honduras, elaborado entre 2011 y 2012, es uno de los ejemplos más recientes de planificación municipal en el marco del Plan Visión País y de los lineamientos de planificación para las municipalidades preparados desde el gobierno nacional. Puerto Cortés tiene una extensión de 391 km², es la quinta ciudad de Honduras con 200,000 habitantes y su principal puerto. El estudio de esta experiencia tiene interés por al menos tres motivos. Se trata de una ciudad intermedia estratégica para el país y la región que alberga al segundo puerto más grande en la costa del Caribe centroamericano (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, el mismo está relacionado con

la implementación de un proyecto más amplio de Gestión Integral de Tierras (GIT), ejecutado con financiamiento de la Unión Europea (UE).

Adicionalmente, Puerto Cortés cuenta con una rica historia de planificación urbana que inició en los años setenta con la preparación del Plan Piloto de Desarrollo Urbano en el marco de los procesos de expansión del puerto. En 1988, la municipalidad realizó su primer Plan de Desarrollo Urbano en coordinación con la estatal Empresa Nacional Portuaria (ENP), entonces operadora del recinto portuario (Puerto Cortés, 2013). Finalmente, con la aprobación de la primera versión de la *Guía Metodológica para la elaboración Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial* (2010), Puerto Cortés procedió a la elaboración y aprobación del PDM-OT en el marco de la GIT.

El objetivo general del PDM-OT es “[e]stablecer 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 (...)”. Esto incluye cuatro objetivos específicos: (i) apoyar la mejora de las condiciones de educación y salud, (ii) crear condiciones para el establecimiento de fuentes de empleo, (iii) fortalecer las organizaciones locales para impulsar la cohesión social y (iv) promover un desarrollo económico y social en armonía con el ambiente (Municipalidad de Puerto Cortés, 2012). Ello resultó en la visión de “un municipio verde reconocido por su competitividad territorial y desarrollo sostenible, bajo el liderazgo del Gobierno Local (...)”. Las propuestas específicas se organizaron en ocho ejes estratégicos y proyectos puntuales, incluyendo la “[c]onservación y aprovechamiento de los recursos naturales”. Todo ello desembocó en la creación de un Departamento de Planeamiento Urbano y la aprobación de una normativa específica de usos del suelo (Puerto Cortés, 2013).

3.2.2. POT Guatemala

El POT es el instrumento de planificación territorial de la ciudad de Guatemala. Fue elaborado por la municipalidad entre 2004 y 2008 y su estudio reviste de interés por al menos tres razones. Primero, se trata del municipio más poblado del istmo con 920,000 habitantes, capital del país y corazón del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG), la cual agrupa al menos a 22 municipios con una población de tres millones de habitantes (INE, 2018), aunque sin estar formalmente constituida como tal. Segundo, el plan que tiene una escala municipal fue aprobado en 2009 y cuenta con más de diez años de vigencia, lo cual permite darle seguimiento a sus logros y limitaciones. Por último, el POT está conectado a otras iniciativas de transformación urbana notables, como la implementación del sistema de transporte tipo *Bus Rapid Transit* (BRT) o Transmetro, la recuperación del centro histórico y nuevos instrumentos tributarios, como el impuesto único sobre inmuebles (IUSI) y la contribución por Impacto Vial.

El POT parte de una crítica a las regulaciones urbanas tradicionales, para lo que se propuso crear una “normativa general, simple y clara (...) es decir que diga lo que se permite más que lo que se prohíbe” (Municipalidad de Guatemala, 2006). Para ello, retoma su fundamentación en el neourbanismo, incluyendo aspectos morfológicos como el transecto urbano; la relación entre actividades, intensidad de uso y transporte público, y la importancia del trabajo conjunto con el sector privado y vecinos, a los que se identifica como los principales usuarios del plan. Algunas de las principales propuestas del POT incluyeron: la elaboración de Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) de escala barrial, la puesta en marcha de un nuevo Reglamento de Ordenamiento Territorial (ROT) y la creación de dos nuevos departamentos municipales: Control Territorial (DCT) y Planificación Urbana (DPU), encargados del otorgamiento de permisos y licencias y de la preparación de los planes

complementarios. La pieza central del plan es el “mapa único”, que contiene la zonificación del territorio municipal dividido en seis zonas G con diversos grados de mixtura e intensidad de usos del suelo, desde la G0 “natural” hasta la G5 o “núcleo” alrededor de los principales corredores del transporte público. En tal sentido, cobró importancia la delimitación de zonas de alto riesgo para convertirlas en áreas de protección. No obstante, en su implementación, el POT no ha destinado mayores recursos al tema ambiental.

3.2.3. PDT-AMSS

El PDT-AMSS es el último ejercicio de planificación territorial en el área metropolitana de la capital salvadoreña y fue elaborado entre 2013 y 2016. El AMSS comprende catorce municipios, incluyendo la capital, con casi 1.8 millones de habitantes en 610 km² (OPAMSS, 2021). La experiencia representa varios elementos de interés por haber estado a cargo de la dupla COAMSS-OPAMSS, las cuales tienen a su cargo por ley las funciones de planificación metropolitana y emisión de permisos y licencias de construcción por medio de un esquema de colaboración intermunicipal.

La historia de la planificación urbana metropolitana en el AMSS tiene más de cincuenta años vinculada a diversos desastres que han afectado la ciudad, desde el original Metroplan 80 formulado tres años después del sismo de 1965, el cual reconoció el proceso de metropolización y la necesidad de una estructura institucional particular. Luego del devastador terremoto de 1986, diez municipalidades dieron vida al COAMSS como instancia de coordinación política y a la OPAMSS como instancia técnica de planificación, autónomas respecto al gobierno nacional. Su instrumento de planificación original fue el denominado Metroplan 2000. La aprobación de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (LDOT-AMSS) y su reglamento en 1990 consolidó este diseño institucional que sigue vigente hasta la fecha. En 2012, la OPAMSS obtuvo

apoyo de la UE para elaborar el nuevo PDT con el objetivo de “[c]onstruir un territorio democrático, participativo, sostenible y productivo a través del uso racional del suelo (...) y favorecer procesos de gestión territorial participativa” (OPAMSS, 2012). El producto culminante de este esfuerzo fue el Esquema Director, que contiene la clasificación general de suelos y el plano general de tratamientos urbanísticos, incluyendo los parámetros para regular la intensidad de uso del suelo por medio de índices de ocupación, edificabilidad y altura, con el propósito de “[r]eorientar el modelo territorial expansivo a uno de desarrollo consolidado en altura y re-uso del suelo de cara a la sostenibilidad ambiental y socioeconómica del AMSS” (COAMSS-OPAMSS, 2016).

El COAMSS aprobó el PDT-AMSS en julio 2016 y reformó el reglamento de la LDOT-AMSS en 2017 para asegurar la puesta en marcha de los nuevos instrumentos urbanísticos, incluyendo el sistema de compensaciones urbanísticas. En paralelo, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) elaboró y aprobó las Directrices de Zonificación Ambiental y Usos del Suelo del AMSS.

3.2.4. Plan GAM

El Plan GAM, de San José, nacido como parte del programa de Planificación Regional Urbana del Gran Área Metropolitana (PRUGAM), es probablemente el ejercicio de planificación metropolitana más ambicioso en Centroamérica en razón de sus alcances y el volumen de recursos invertidos. A pesar de ello, ha tenido resultados polémicos con múltiples controversias sociales, ambientales y legales. El interés por estudiar este caso radica en su magnitud, en la importancia estratégica de la región para el país y en haber estado a cargo de instancias del gobierno nacional. La GAM comprende 31 cantones con 2.2 millones de habitantes en 1,967 km² (INEC, 2021) y fue identificada desde la década de 1970 como la región de desarrollo más pequeña, más poblada y con mayor aporte

a la economía nacional en Costa Rica, como producto de la conurbación de las principales ciudades del país en el denominado Valle Central.

En 1982, se aprobó el primer Plan de Desarrollo Urbano de la GAM elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). No obstante, el Plan GAM 82 no fue capaz de contener la dinámica de metropolización del Valle Central (Fernández & Lungo, 1988). De ahí que el PRUGAM naciera con la intención de superar estas limitaciones y promover procesos de densificación y sostenibilidad. En 2002, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) gestionó un acuerdo de cooperación con la UE para financiar y ejecutar el programa entre 2004 y 2009. Su principal objetivo era “mejorar las condiciones de vida de la población del Valle Central, a través de una mayor competitividad de dicho espacio económico, derivado de una mayor eficiencia y calidad de vida y oferta de servicios (...)” y reducir “los costes ambientales, sociales y económicos derivados de un modelo territorial irracional e insostenible”. Esto incluyó tres elementos: actualizar el Anillo de Contención Urbana (ACU), incluyendo la definición de suelos de protección; “regular las decisiones locales en materia de uso del suelo” por medio de planes reguladores con una perspectiva regional metropolitana, y evitar la especulación del suelo en la periferia de la ciudad con énfasis en la protección de los recursos naturales y la gestión del riesgo (PRUGAM, 2009). A pesar de su cierre formal en 2009, el Plan GAM no fue aprobado por el gobierno nacional sino hasta 2014, para luego entrar en una disputa judicial que detuvo su aplicación hasta 2018.

3.2.5. PQD 2014-2019

El PQD “El Salvador productivo, educado y seguro”, elaborado en 2014, es un ejemplo de la reciente tendencia centroamericana de elaborar instrumentos de planificación de nivel nacional desde el Ejecutivo. Se trata del segundo plan de desarrollo preparado por el

Gobierno de El Salvador en el siglo XXI desde la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) en el marco del Sistema Nacional de Planificación (SNP). El caso es relevante por tres razones: primero, se trata de un ejercicio de planificación del desarrollo de nivel nacional; segundo, el PQD fue elaborado por la secretaría de más alto nivel del Órgano Ejecutivo en una lógica de coordinación e integralidad por sobre los enfoques más sectoriales; tercero, aunque el PQD aborda la temática central del desarrollo, tiene un claro enfoque territorial. Por ello, la experiencia pone en evidencia los retos, las potencialidades y las limitaciones de la planificación hecha desde el gobierno central.

La planificación del desarrollo y del territorio en El Salvador ha tenido antecedentes que se remontan a la segunda mitad del siglo XX, desde la primera Comisión Nacional de Planificación (CONAPLAN) y el subsiguiente Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). El ajuste estructural de los años noventa resultó en el desmantelamiento del mismo ministerio que desapareció en 1992. 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 un Plan de Nación. 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. El antecedente inmediato del PQD 2014-2019 fue el primer PQD 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 y estableció la necesidad de darle continuidad al proceso de planificación en la siguiente administración, por lo que la STP, convertida en SETEPLAN, elaboró el nuevo PQD desde la visión de un país “productivo, educado y seguro”.

Dentro de los siete ejes del PQD, destaca el de vulnerabilidad ambiental con el objetivo de “[t]ransitar hacia una (...) sociedad

ambientalmente sustentable y resiliente”. A partir de este objetivo, se desprenden diversos lineamientos territoriales, como: (i) desarrollar de manera sustentable la franja costero-marina, (ii) impulsar el ordenamiento territorial (OT) con enfoque de sustentabilidad, (iii) desarrollar planes de adaptación al cambio climático por sectores y (iv) fortalecer en las comunidades sus capacidades de resiliencia ante desastres (SETEPLAN, 2015). Sin embargo, es notable que uno de los primeros actos de la nueva administración 2019-2024 fue eliminar la SETEPLAN y discontinuar la planificación quinquenal.

4. Discusión: cuatro tensiones entre planificación territorial y resiliencia

En esta sección, se profundiza en la discusión de los hallazgos de la investigación sobre planificación territorial y resiliencia en Centroamérica a la luz de los cinco casos de estudio y del marco teórico inspirado en el constructivismo estructural y los debates contemporáneos sobre planificación territorial y resiliencia. Del análisis emergen cuatro grandes tensiones que ponen en evidencia las limitaciones y algunas posibilidades para que la planificación territorial contribuya a la construcción de resiliencia en la región.

4.1. Estrategias de desarrollo económico más allá de la planificación territorial

A pesar de la variedad de instrumentos de planificación y del discurso oficial, en Centroamérica persisten numerosas contradicciones y brechas entre los planes territoriales y las estrategias de desarrollo económico que van en detrimento de la construcción de resiliencia en el territorio. Los casos de estudio permiten identificar al menos tres tipos de fricciones vinculadas al establecimiento de Zonas Económicas Especiales, al desarrollo de infraestructura y a la promoción de actividades agroexportadoras.

Desde la década de 1990, todos los países centroamericanos habían iniciado procesos de

atracción de inversiones extranjeras a través de zonas francas industriales y estrategias de desarrollo de exportaciones. En los últimos cinco años, se han propuesto nuevas estrategias en esa dirección incluyendo las llamadas *Charter Cities* y Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), en Honduras, y Zonas Económicas Especiales, en El Salvador. Dichas zonas poseen mayor tamaño y autonomía administrativa que sus predecesoras del siglo pasado, con un mayor impacto potencial en términos de escala, autonomía administrativa y control privado de recursos naturales. Es notable que ninguna de estas ciudades o zonas hayan sido previamente identificadas ni localizadas dentro de los planes nacionales de desarrollo, como el PQD de El Salvador, ya que las agencias de promoción de inversiones parecen escapar de las regulaciones tradicionales de planificación territorial. No obstante, a pesar de la existencia de los marcos legales para implementar estas iniciativas, las mismas todavía no se han ejecutado en ninguno de los dos países.

Los grandes proyectos de infraestructura también son expresión de estrategias de desarrollo económico en el contexto de los flujos globales de mercancías. En ese marco, hay que resaltar que el esquema regional de red vial propuesto por PM-RICAM ha servido como orientación general para el desarrollo o la mejora de carreteras internacionales en Centroamérica. Sin embargo, en ninguno de los casos estudiados, se integró la construcción de carreteras, puertos o expansión aeroportuaria dentro de sus esquemas espaciales. El PDM-OT de Puerto Cortés es un ejemplo emblemático de tal contradicción. De acuerdo con los informantes, el operador portuario internacional de Puerto Cortés ha sido reacio a participar en el proceso de planificación territorial-municipal, aunque en los últimos años ha llevado adelante un importante proceso de expansión de sus instalaciones. De igual forma, las autoridades locales reconocen que algunas de las problemáticas territoriales más críticas del municipio son generadas por actividades asociadas al puerto, tales como: la instalación de bodegas, el estacionamiento de

furgones y el tráfico pesado de camiones. En esa lógica, la iniciativa de infraestructura más grande de la región en la última década es el Gran Canal Interoceánico de Nicaragua. No obstante, este proyecto se preparó sin estar integrado en un esquema de planificación nacional y ha sido ampliamente criticado por sus posibles impactos ambientales sobre los recursos hídricos (ACN, 2014).

Algo parecido sucede en torno a la promoción de actividades agroexportadoras extensivas en el consumo de espacio y otros recursos naturales. En el municipio de Puerto Cortés, se han planteado situaciones críticas en torno a las concesiones madereras e hidroeléctricas aprobadas desde el gobierno nacional y el Congreso hondureño, sin considerar las disposiciones del PDM-OT, lo cual ha resultado en diversos conflictos entre los privados, la municipalidad y los habitantes. Lo mismo pasa con la expansión del cultivo de palma africana para la producción de aceite en toda la costa norte de Honduras con las subsecuentes disputas por el suelo y el agua entre el monocultivo y las comunidades existentes. Estas tensiones se repiten en El Salvador en torno al crecimiento del área cultivada de caña azúcar y sus prácticas de riego y quema, que afectan los asentamientos vecinos y las áreas naturales protegidas estatales, a pesar de las disposiciones del PQD por promover el desarrollo sostenible de la franja costero-marina. Todo ello está vinculado a estrategias más amplias lideradas desde los Estados hondureño y salvadoreño por promover este tipo de cultivos en el marco de los tratados de libre comercio y una actitud que los informantes califican como laxa en términos ambientales. De ahí que parezca que el objetivo de desarrollo económico del desarrollo sostenible todavía se trate en Centroamérica como un ámbito independiente, sin una aparente expresión espacial o impacto sobre el territorio.

Lo anterior calza bien con lo previsto en la literatura en torno a conflictos territoriales y ambientales en América Latina. De acuerdo con el *VI Informe Estado de la*

Región (PEN-CONARE, 2021), las disputas en torno a concesiones hidroeléctricas, mineras y madereras son la principal fuente de conflictos ambientales en Centroamérica, particularmente en Honduras y Guatemala. Según Gargantini *et al.* (2018), estas confrontaciones resultan de la exclusión de una parte de la población de derechos, como al agua, a la salud o a la vivienda, como aparentemente está sucediendo en Puerto Cortés o en la franja costero-marina salvadoreña. Fernández-Labbé (2020) explica que el renovado auge de los modelos económicos extractivistas en la región ha magnificado este tipo de situaciones alimentadas por la creciente integración de las economías al mercado internacional como de hecho lo prevé el PQD salvadoreño. Márquez & Pradilla (2017) han señalado que este modelo extractivista, combinado con la preminencia de lo privado en el territorio, ha contribuido a debilitar la racionalidad de la planificación y dificultar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre sus territorios. Ello pone en evidencia la importancia de las preguntas que McPhearson (2020) se plantea a la hora de entender la resiliencia, en términos de ¿quiénes son los involucrados en la toma de decisión?, ¿cómo se toman esas decisiones? y ¿para qué se toman? Los casos analizados, particularmente el PDM-OT y el PQD, ponen en evidencia que la lógica de promoción de inversión alrededor de actividades económicas, como la explotación portuaria, maderera o azucarera, sigue poniéndose por encima de los intereses de la población local y de la construcción de capacidades que favorezcan la construcción de resiliencia del territorio. Desde una lectura bourdeana, ello también denota que dichos intereses económicos alinean a los agentes empresariales y estatales frente a los habitantes dentro del campo de la planificación territorial a nivel nacional.

4.2. Paradigmas internacionales y sistemas frágiles de planificación

En los últimos años, todos los países centroamericanos, excepto Nicaragua, han

firmado y aprobado diversas agendas internacionales como: el Acuerdo de París (2015), los ODS (2015) y la NAU. Estos objetivos están relacionados con la igualdad de género, los derechos humanos, la acción climática, la participación social y la construcción de resiliencia en las ciudades y comunidades. En el marco de la CEPAL, los países acordaron fortalecer sus sistemas nacionales de planificación para facilitar el logro de estos acuerdos internacionales y su adaptación a las condiciones locales (CEPAL, 2018b). También es notable que, en todos los casos estudiados, excepto Guatemala, los agentes internacionales como la UE y las Naciones Unidas han jugado un papel clave en términos de financiamiento de los procesos y facilitación de consultores.

Las directrices de planificación regional han subrayado la necesidad de crear nuevas organizaciones y proporcionar un fuerte apoyo político a la planificación del desarrollo nacional. Por ello, a lo largo del siglo XXI, se crearon: la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), adscrita a la Presidencia en Guatemala; la SETEPLAN en El Salvador, y la Secretaría del Plan Visión País en Honduras, las cuales han sido responsables de coordinar los ministerios sectoriales y preparar los planes nacionales de desarrollo. En Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico (MIDEPLAN) ha mantenido esa función desde la década de 1970. Se espera que estas organizaciones integren la planificación física, económica, ambiental y del desarrollo, así como las políticas sociales y la inversión pública de acuerdo con paradigmas de planificación holística.

Sin embargo, el recorrido de las experiencias de planificación territorial en la región demuestra que persisten las lagunas, las superposiciones y los conflictos institucionales dentro de los sistemas de planificación. En el caso del PQD salvadoreño, SETEPLAN tuvo que negociar con ministerios y municipalidades la puesta en marcha el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo

Territorial (CNODT) como principal responsable de la planificación territorial en el nivel nacional cuya instalación no se logró sino hasta seis años después de la entrada en vigor de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 2011. En Guatemala, la aprobación de la respectiva ley sigue pendiente después de diez años de discusión. Mientras que, en Honduras, la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) ha experimentado múltiples mutaciones pasando desde su ubicación original en el Ministerio de Gobernación a la Secretaría de Planificación y más recientemente a la Secretaría de la Presidencia. En Costa Rica, la administración 2014 estableció un sector de Medio Ambiente, Energía y Ordenación del Territorio liderado desde el Ministerio de Medio Ambiente y Energía (MINAE) para coordinar las agencias públicas relacionadas con los temas territoriales, desplazando al MIVAH, anteriormente a cargo de esta área.

Adicionalmente, estos esfuerzos han buscado generar dinámicas colaborativas entre organizaciones del gobierno nacional, entes metropolitanos y municipales. En El Salvador, fue el caso del CNODT que preveía la participación de seis ministerios y tres representantes de municipalidades y del Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET), donde sesionan ministerios y alcaldes. Lo mismo sucede con el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU), de Costa Rica, de donde surgió la iniciativa de desarrollar el Plan GAM con la articulación, entre otros, de instancias nacionales como MIDEPLAN, MIVAH, MINAE e INVU.

Estos arreglos tienden a ser frágiles, ya que no están fundamentados en leyes integrales, sino en órdenes ejecutivas que pueden ser modificadas por cada administración, como sucedió en El Salvador con la supresión de la SETEPLAN en 2019, en Honduras con la itinerancia de la DGOT o en Costa Rica con las diversas rectorías del sector ordenamiento territorial. Por otra parte, la existencia de estos entes colegiados o espacios de coordinación, como el CODEMET, no ha impedido las

tensiones recurrentes entre los organismos de planificación y los de medio ambiente, como según los informantes ha ocurrido entre la OPAMSS y el MARN. Durante su existencia, SETEPLAN tampoco logró articular los equipos de planificación de los ministerios ni poner en marcha el sistema de seguimiento de los ODS. La situación ha sido más crítica en Costa Rica, donde los mismos integrantes del CNPU entraron en disputa por la elaboración y aprobación final del Plan GAM. De ahí que en los casos estudiados a nivel local haya desconfianza sobre los lineamientos de planificación de nivel nacional y que la experiencia más robusta de seguimiento y monitoreo de los ODS en los planes sea la de Puerto Cortés. Por otra parte, hay que decir que en ninguno de los casos estudiados las agendas centroamericanas han tenido un peso relevante para conducir u orientar los procesos de planificación.

Lo anterior pone en relieve la debilidad estructural de los sistemas de planificación y las dificultades para configurar los equipos técnicos de trabajo que son esenciales para la construcción de resiliencia. Como afirman Metzger & Robert (2013), desde una concepción liberal, la resiliencia puede desembocar en un desentendimiento de responsabilidades del Estado frente a los desastres y al cambio climático. No obstante, los mismos autores sostienen que, desde una mirada sistémica, el énfasis debería estar en organizar las interacciones entre los elementos de los sistemas urbanos en diferentes escalas, para el caso las competencias del gobierno nacional y local. Al profundizar en el caso de Quito, Civi (2015) explica que las ciudades pueden tener trayectorias que, por un lado, construyen resiliencia y, por otro, la destruyen por la acción e inacción del Estado en un sentido o en el otro. McPhearson (2020) señala que para promover la resiliencia la administración pública debe superar su accionar en “silos” o estancos al mismo tiempo que se trasciende de las visiones adscritas a los calendarios político-administrativos para ponerse a tono con el largo plazo requerido por las dinámicas ambientales (p. 106). A pesar de los discursos y de los

compromisos internacionales, las experiencias de planificación en Centroamérica se ajustan bien a lo encontrado por Schaller *et al.* (2016) en grandes ciudades latinoamericanas en términos de que los principales obstáculos para la adaptación al cambio climático se encuentran en las confusiones conceptuales entre agencias vinculadas con el tema, la ausencia de mandatos claros entre instancias públicas y la débil participación de los actores no estatales. Esta situación reafirma la importancia de estudiar las reglas y relaciones formales e informales de colaboración o conflicto en el campo de la planificación territorial.

4.3. El desafío de gestión de las áreas metropolitanas

Aunque Centroamérica sigue siendo la región menos urbanizada de América Latina, 62 % de los 44 millones de centroamericanos (PEN-CONARE, 2021) viven en ciudades y de ellos 10 millones habitan en las áreas metropolitanas de sus cinco capitales. Estas ciudades, fundadas en la época colonial o a inicios de la vida republicana junto a volcanes, ríos, lagos y cordilleras, han sido dañadas de forma recurrente por terremotos, inundaciones y deslizamientos de tierra. Históricamente, esta ha sido una de las motivaciones por las que desde la segunda mitad del siglo XX se han planteado planes racionales de desarrollo urbanístico que han pretendido orientar el crecimiento urbano y proteger áreas ambientales sensibles, aunque con escasas consecuencias.

En la última década, con el apoyo de organismos internacionales como la UE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, todas las capitales de Centroamérica han pasado por una nueva fase de planes de desarrollo urbano o metropolitano. Sin embargo, el espacio metropolitano todavía plantea numerosos desafíos en términos de estrategias de planificación y acuerdos de gobernanza. Persisten las estructuras centralizadas de planificación como el caso de la GAM de San José. El Plan GAM,

a pesar de haber estado a cargo de diversas instancias del gobierno nacional: MIVAH, INVU e Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), fue aprobado en medio de diversas pugnas interinstitucionales que involucraron también a los municipios metropolitanos y las agencias ambientales. El plan estuvo detenido cuatro años después de haber sido terminado en una disputa judicial en torno a las preocupaciones ambientales sobre los límites de la expansión urbana propuesta. Todo ello, a pesar del apoyo internacional y de ser el ejercicio de planificación más oneroso de Centroamérica en este siglo.

En la Ciudad de Guatemala, el municipio fue capaz de preparar, aprobar e implementar su Plan Territorial (POT, 2008) basado en principios de neourbanismo, aunque restringido a los límites administrativos municipales. Todo ello a partir de consideraciones pragmáticas para asegurar la implementación del plan, evitar negociaciones y coordinaciones con municipalidades de otro signo partidario y contribuir así al prestigio político del alcalde. Esto ha resultado en un instrumento efectivo, pero con poca consideración sobre temas metropolitanos clave, como la movilidad y la gestión ambiental.

Probablemente la experiencia más sofisticada en términos del abordaje de la escala metropolitana sea el PDT-AMSS en San Salvador (2016), elaborado por OPAMSS-COAMSS también con apoyo financiero de la Unión Europea y el involucramiento activo de las 14 municipalidades metropolitanas. El plan ha resultado en la adopción tanto de una visión espacial-integral expresada en el Esquema Director como de nuevas normativas metropolitanas, incluyendo nuevos índices y compensaciones urbanísticas. No obstante, este ejercicio ha sido el resultado de 30 años de experiencia en planificación metropolitana y después de varias propuestas fallidas previas preparadas por los ministerios del gobierno nacional. Además, de acuerdo con los informantes, ello no ha estado exento de recurrentes tensiones entre los organismos metropolitanos y las municipalidades, parti-

cularmente las más ricas, que buscan tener mayor autonomía para la toma de decisiones en términos de permisos y negociación con el sector privado. Por otra parte, en el caso salvadoreño, el reto más complejo sigue siendo la coordinación con instancias del gobierno nacional que tienen a su cargo funciones clave para el desarrollo metropolitano, tales como: transporte público, infraestructura vial y gestión ambiental.

Las dificultades para lograr una efectiva coordinación y colaboración entre entes públicos en el espacio metropolitano es un tema clásico en planificación urbana. Detrás de ello, se encuentran los vacíos, los traslapes y las ambigüedades de las competencias y los niveles de las instancias estatales involucradas. Mattar & Cuervo (2017) han explicado que, por ello, la intersectorialidad y la interescalaridad son los retos centrales para la planificación del desarrollo en Latinoamérica. Lo anterior coincide con el interés planteado por McPhearson (2020) en torno a la necesidad de desarrollar una nueva gobernanza territorial para favorecer la construcción de resiliencia partiendo tanto de una visión sistémica como de una mirada compleja. Esto alude a lo que Rebotier *et al.* (2013) llaman la “arquitectura institucional de los sistemas urbanos” que incide directamente en la vulnerabilidad de la ciudad y subraya la existencia de una dimensión política de la resiliencia. Algo parecido explican Metzger & Robert (2013) cuando indican que “la resiliencia de un sistema depende de las relaciones con otros sistemas a otras escalas”, lo cual es clave en áreas metropolitanas fragmentadas en diversas unidades administrativas, como es el caso de las centroamericanas.

Desde una mirada bourdeana, la ausencia de esta coordinación por las disputas entre municipalidades, organismos metropolitanos e instancias nacionales puede entenderse como una especie de competencia entre organizaciones por ejercer poder en el territorio. De ahí que las experiencias comentadas en San José, Guatemala y San Salvador se pueden interpretar como parte de las luchas entre

organizaciones para ejercer el “poder estatal” sobre el territorio (Bourdieu & Wacquant, 2005, p.167). Por ello, diversos autores cuestionan el concepto mismo de “Estado” y lo entienden más bien como una diversidad de subcampos donde se disputa el control del poder político asociado con la visibilidad de alcaldes, ministros y otros titulares. Esto es consistente con los hallazgos de Coslovsky (2016), que conceptualiza los Estados latinoamericanos como redes de canales de influencia e información con múltiples facciones y contradicciones. Como plantea Long desde la sociología del desarrollo (2007, p. 67), las organizaciones son “conjuntos de prácticas” propicias para el forcejeo y la negociación, entre tomadores de decisión política y técnicos de nivel nacional, metropolitano y municipal.

En síntesis, en Centroamérica, los modelos tradicionales de planificación con base en entes nacional de vivienda o urbanismo, así como las iniciativas puramente locales, parecen ser insuficientes para construir resiliencia a nivel metropolitano. La teoría y la experiencia apuntan a la necesidad de nuevas prácticas y acuerdos de gobernanza para abordar los procesos urbanos complejos en sistemas metropolitanos.

4.4. Participación de agentes y la gobernanza de los procesos de planificación

Los ODS y la NAU llaman a fortalecer las alianzas entre los gobiernos nacionales y locales, el sector privado y las organizaciones de base para impulsar la sostenibilidad. La anterior subraya la importancia de la cooperación internacional y la creación de capacidades en los países menos desarrollados. El ODS 11 apunta a la construcción de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, señalando acciones encaminadas a compartir principios y valores entre los agentes a través de la participación.

En los cinco casos estudiados en Centroamérica, se reconoce la importancia

de los procesos de planificación participativa que involucran a actores públicos, privados y de la sociedad civil. Sin embargo, la participación se implementa de diversas maneras. El Plan GAM incluyó una serie de reuniones bilaterales entre planificadores y partes interesadas, como la Cámara de la Construcción de Costa Rica, asociaciones profesionales y grupos de ciudadanos organizados. El POT de Guatemala dio un paso adelante de lo puramente informativo, ya que contempló la elaboración de los planes barriales con la participación de vecinos y la participación consultiva de los mismos en la emisión de permisos de construcción críticos. En el PDT-AMSS, la OPAMSS compartió la responsabilidad de elaborar el plan con dos organizaciones de la sociedad civil: la Fundación Guillermo Ungo, un tanque de pensamiento local interesado en políticas públicas, y la Universidad Centroamericana (UCA) como instancia académica, además de realizar reuniones bilaterales, talleres y presentaciones con el sector privado inmobiliario y organizaciones de sociedad civil. El PQD 2014-2019, en El Salvador, destaca por su enfoque participativo, consumado a través de casi 200 reuniones de consulta con más de 4,300 participantes y la organización del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC), con responsabilidades de monitoreo y seguimiento de la ejecución del plan. Finalmente, el PDM-OT de Puerto Cortés incorporó en su formulación la participación de asociaciones comunitarias o “patronatos”, que resultó en una ordenanza local que creó el Consejo Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CMDOT) con la participación del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y agencias clave del gobierno nacional. Una vez aprobado el plan, ha sido en el marco de este Consejo que la municipalidad y los patronatos han priorizado la inversión pública en las comunidades, garantizándoles una participación activa a través de la consulta, la toma de decisiones conjuntas, el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

De acuerdo con los informantes, a pesar de estas declaraciones y prácticas partici-

pativas alineadas con las agendas internacionales y los principios de la resiliencia, los procesos de planificación analizados han derivado en numerosas disputas entre los agentes involucrados, especialmente los habitantes. En la GAM, fue una coalición de ciudadanos, profesionales y empresas desarrolladoras la que impugnó el plan en los tribunales y detuvo su entrada en vigor durante cuatro años. En ese mismo período, en Costa Rica, ha cobrado fuerza la movilización de calle de los llamados “colectivos” motivados por temas relacionados con la planificación urbana como: espacio público, seguridad ciudadana, movilidad blanda o la protección de los ríos urbanos (PEN-CONARE, 2018). En Guatemala, después de 10 años de vigencia del POT, solo se había aprobado un plan barrial elaborado por iniciativa empresarial y no de vecinos; mientras las tensiones se han exacerbado en barrios privilegiados en torno al cambio de usos del suelo, densificación y pérdida de exclusividad. Conflictos parecidos se han identificado en el AMSS con la participación de habitantes, sus asociaciones y desarrolladores. A pesar de los mecanismos de participación previstos, el PQD no pudo evitar los conflictos recurrentes alrededor del acceso al agua, a la tierra ni las disputas entre comunidades y productores agrícolas, particularmente cañeros. En esa misma línea, en Puerto Cortés persisten las tensiones provocadas por la expansión de las actividades portuarias, mineras y la palma africana, aunque ello ha contribuido a unir en un mismo frente a la municipalidad y a organizaciones comunitarias.

Los casos confirman, entonces, la insuficiencia de los mecanismos de incorporación de la población organizada y de grupos empresariales en los procesos de planificación territorial en Centroamérica. Esto a pesar de que los planes analizados se acercan al paradigma de la “racionalidad comunicativa” y buscan “crear condiciones para el diálogo y la colaboración” entre los agentes (Rodríguez *et al.*, 2013). No obstante, como lo afirman Manzanal *et al.* (2009), el territorio es un espacio en disputa. De ahí que

sean recurrentes situaciones que la literatura sobre procesos urbanos denomina *Not in My Backyard* (o *NIMBY*), que enfrentan a vecinos con empresarios (Campbell, 2003, p. 300). Además, aunque la literatura y los compromisos internacionales apunten a la necesidad de involucrar a empresas, organizaciones de sociedad civil y comunidades en la construcción de resiliencia (Elmqvist, 2019), los casos analizados también ponen en evidencia las dificultades de los técnicos para relacionarse con los habitantes, por lo que tienden a ignorarlos (Coslovsky, 2016), como aparentemente ha sucedido en la GAM o en Guatemala. Córdoba-Hernández & Pérez García (2020) reconocen que la cohesión comunitaria y la inclusión urbana han sido los elementos centrales para la construcción de resiliencia en diversas experiencias en América Latina. Esto incluye la generación de relaciones afectivo-sentimentales, económicas y sociales entre la población; la valoración de la vivienda como elemento de arraigo y del espacio público como sustento de lo colectivo. Por su parte, los casos centroamericanos apuntan hacia el surgimiento de nuevas relaciones de cooperación y forcejeo entre el Estado y agentes sociales emergentes, como universidades, patronatos y colectivos. La incidencia de estos grupos constituiría una expresión de lo que Lefebvre (1976, p. 141) llama una “praxis política” que podría contribuir a la larga a la construcción efectiva de resiliencia.

5. Conclusiones y trabajos para el futuro

El estudio de los planes territoriales en Centroamérica en los últimos 15 años revela una amplia y vigorosa experiencia asociada a la construcción de instrumentos nacionales, metropolitanos y locales de planificación interesados en temas como: la colaboración entre municipalidades, la promoción de la inversión, la participación y cohesión social, la regulación de los usos del suelo y de los procesos de expansión urbana, y la sostenibilidad ambiental, incluyendo la protección de áreas sensibles y la gestión de riesgos. Todo ello en

el marco de las políticas, estrategias y agendas del proceso de integración centroamericana que apuntan hacia la gradual convergencia de la planificación territorial, la resiliencia y la sostenibilidad.

Sin embargo, la revisión de cinco experiencias emblemáticas de planificación territorial en la región en el período 2003-2017 permite visualizar los límites de esta relación. Los casos de Puerto Cortés, el POT de Guatemala, el PDT-AMSS de El Salvador, Plan GAM de Costa Rica y el PQD de El Salvador apuntan hacia la existencia de cuatro tensiones que condicionan la manera en la que la planificación territorial puede contribuir a la construcción de resiliencia en Centroamérica y, en última instancia, al desarrollo sostenible. Primero, a pesar de su visión integral sobre el territorio, es notable la desarticulación entre los planes y las estrategias de desarrollo económico enfocadas en la atracción de inversión, la expansión de la infraestructura no contemplada en los esquemas espaciales y la promoción de actividades extractivistas fundamentadas en el control de recursos naturales estratégicos, como sigue prevaleciendo en general en América Latina (Márquez & Pradilla, 2017; Fernández-Labbé, 2020).

En segundo lugar, los sistemas de planificación nacional siguen siendo frágiles y enfrentan numerosos obstáculos para ponerse a tono con las agendas holísticas de desarrollo global debido a las brechas, traslapes y conflictos institucionales. En Centroamérica, son recurrentes las diferencias de enfoque y compromiso sobre temas de sostenibilidad entre instancias del Estado, desde las formalmente encargadas de planificación hasta las ambientales y las vinculadas a infraestructura. Todo ello a pesar de lo establecido en el proceso de integración regional y del apoyo de agencias de cooperación internacional. Esto subraya la importancia de asumir el reto de intersectorialidad que Mattar & Cuervo (2017) han señalado y de asumir el carácter polisémico y uso potencialmente interesado

de los conceptos de sostenibilidad y resiliencia (Elmqvist, 2019).

En tercer lugar, estas tensiones se magnifican en la planificación y gestión de las áreas metropolitanas de las ciudades capitales, donde se concentra una parte significativa de la población centroamericana y de la actividad económica de cada país en territorios expuestos a múltiples amenazas climáticas y geológicas. En estos ámbitos, se ponen de manifiesto las persistentes dificultades de coordinación entre los gobiernos nacionales y municipalidades potenciadas por diferencias partidistas, lo que dificulta el abordaje de lo que Metzger & Robert (2013) llaman los “mecanismos de transmisión de vulnerabilidad”, que traspasan los marcos administrativos y jurisdiccionales. En la región, solo el AMSS ha constituido una institucionalidad específica para tratar lo metropolitano sin que por ello hayan desaparecido las fricciones que dificultan la construcción de una gobernanza multiescalar y en red.

La cuarta tensión tiene que ver con las dificultades para asegurar la participación efectiva de los agentes del campo de la planificación territorial en todos los procesos analizados. Esto es particularmente notable en el caso de los habitantes y sus organizaciones que, excepto en el caso de Puerto Cortés, siguen teniendo un muy limitado involucramiento en los procesos de toma de decisión sobre sus territorios. No obstante, hay señales respecto al papel creciente de nuevos agentes sociales como los colectivos en Costa Rica o las universidades. En el fondo, esto recuerda las dificultades para construir una verdadera resiliencia comunitaria fundada en la cohesión e integración social en las que la producción

social del hábitat está llamada a jugar un papel central (Córdoba-Hernández & Pérez García, 2020).

En la línea de lo previsto por Harvey (2018), detrás de estas cuatro tensiones (por la desarticulación de las estrategias económicas, la fragilidad de los sistemas de planificación, las insuficiencias en la gestión de los espacios metropolitanos y las dificultades para asegurar la participación de los agentes), aparecen dos fuerzas o principios generativos. Primero, las disputas entre empresarios, habitantes y el Estado por el control de los capitales del territorio: tierra, agua, infraestructura y localización de actividades económicas que en última instancia están vinculados a la operación de los mecanismos de renta del suelo en la lógica anunciada por Lefebvre (1976) en general y que autores como Jaramillo (2009) y Márquez & Pradilla (2017) han especificado en el caso latinoamericano. Segundo, sobresalen las luchas por el ejercicio del poder político en el espacio entre diversas instancias estatales con competencias y jurisdicciones traslapadas. Como han señalado Bourdieu (2003, 2009) y Wacquant (2017), esto tiene que ver con el carácter complejo y heterogéneo del Estado abierto a diversos canales de influencia y comportamientos de parte de tomadores de decisión y técnicos. Esto es consistente con la aseveración de Mattar & Cuervo (2017) de que la planificación territorial es un “acto político” que no puede desentenderse de las luchas por el poder que trascienden la preparación y puesta en marcha de planes y condicionan en última instancia la construcción de resiliencia. Este juego de tensiones y mecanismos generativos se expresa en la figura 2.

Figura 2. Tensiones y principios generativos en la relación planificación y resiliencia

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el estudio de estas cinco experiencias de planificación territorial en Centroamérica en el siglo XXI abre el espacio para seguir trabajando tres temas relevantes para la teoría y la práctica de la disciplina. Primero, la investigación aporta nueva evidencia sobre las relaciones, estrategias de negociación, la influencia y el conflicto entre los agentes del campo, incluidos profesionales, tomadores de decisiones, habitantes y empresarios. En segundo lugar, el estudio brinda la oportunidad de conceptualizar el papel de los agentes internacionales y el peso de sus estrategias y agendas respecto a planificación, desarrollo sostenible y resiliencia en la configuración del campo en países vulnerables y en desarrollo, como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Por último, futuros trabajos deberían permitir avanzar en una mejor comprensión del campo de la planificación como una arena de disputa sobre el territorio, sus recursos y las ideas que sustentan sus prácticas.

Referencias bibliográficas

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

Academia de Ciencias de Nicaragua [ACN]. (2014). *El canal interoceánico por Nicaragua. Aportes al debate*.

Bello, O., Ortiz, L. & Samaniego, J. (2014). *La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37104-la-estimacion-efectos-desastres-america-latina-1972-2010>

Bourdieu, P. (1992). *Réponses*. Seuil.

Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la Economía*. Anagrama.

Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico*. Siglo XXI Editores.

Bourdieu, P. & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI Editores.

Campbell, S. & Fainstein, S. (2003). *Readings in Planning Theory* (2.^a ed.). Blackwell Publishers.

Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Sage.

Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador [COAMSS/OPAMSS]. (2016). *Sistematización del esquema director plan de desarrollo territorial del Área Metropolitana de San Salvador*. COAMSS/OPAMSS-UCA-FundaUngo.

Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador [COAMSS/OPAMSS]. (21 de abril de 2021). ¿Quiénes somos? OPAMSS. <https://opamss.org/sv/opamss/>

Córdoba-Hernández, R. & Pérez García, A. (2020). Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe. *Bitácora Urbano Territorial* 30(2), 61-73. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>

Coslovsky, S. (2016). Beyond Bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research* 39(6), 1103-1119. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12330>

Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres-Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [CRED-UNDRR]. (2018). *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*. <https://rtc-cea.cepal.org/es/docu->

[mento/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres-1998-2017](https://rtc-cea.cepal.org/es/docu-mento/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres-1998-2017)

Cuvi, N. (2015). Un análisis de la resiliencia en Quito, 1980-2015. *Bitácora Urbano Territorial* 25(2), 35-42. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/52036>

Danermark, B., Jakobsen, L., Ekström, M. & Karlsson, J. (2016). *Explicando la sociedad*. UCA Editores.

Eckstein, D., Hutfils, M.-L. & Wings, M. (2018). *Global Climate Risk Index 2019*. Germanwatch e.V.

Elmqvist, T. A., Andersson, E., Frantzeskaki, N., McPhearson, T., Olsson, P., Gaffney, O., Takeuchi, K. & Folke, C. (2019). Sustainability and resilience for transformation in the urban century. *Nature Sustainability*, 2(4), 267-273. <https://www.nature.com/natsustain/volumes/2/issues/4>

Fernández, R. & Lungo, M. (1988). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. EDUCA.

Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *EURE*, 46(137), 225-246. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000100225

Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. State University of New York Press.

Forester, J. (2012). Learning to Improve Practice: Lessons from Practice Stories and Practitioners' Own Discourse Analyses (or Why Only the Loons Show Up). *Planning Theory & Practice*, 13(1), 11-26. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649905>

Forester, J. (2013). *Planning in the Face of Conflict: The Surprising Possibilities of Facilitative Leadership*. Routledge.

Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study*

Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 353-366. <https://doi.org/10.1177/0739456X0202100401>

Gargantini, D., Martiarena, M. & D'Amico, D. (2018). El gobierno del suelo urbano: representaciones y estrategias de articulación-acción de los actores estatales. *Territorios*, 38, 119-136. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5285/4962>

Girardon, J. (2010). *Politiques d'aménagement du territoire*. Ellipses.

Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores.

Harvey, D. (2018). La dialéctica. *Territorios*, 39, 245-272. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/6935/6161>

Harris, N. (2011). Discipline, Surveillance, Control: A Foucaultian Perspective on the Enforcement of Planning Regulations. *Planning Theory and Practice*, 12(1), 57-76. <https://doi.org/10.1080/14649357.2011.545631>

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (1 de diciembre de 2018). Características generales de la población. *Censo de población Guatemala 2018*. <https://www.censopoblacion.gt/censo2018/poblacion.php>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (30 de junio de 2021). Población. <https://www.inec.cr/poblacion>

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2.ª ed). Ediciones Uniandes.

Lefebvre, H. (1976). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.

Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis-CIESAS.

Manzanal, M., Arqueros, M. A., Arcenos, M. & Nardi, M. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. *EURE*, 35(106), 131-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000300007>

Márquez, L. & Pradilla, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolas & C. González (Coords.), *La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas* (pp. 17-56). Universidad Autónoma de Querétaro.

Mattar, J. & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL.

McPhearson, T. (2020). Transforming Cities and Science for Climate Change Resilience in the Anthropocene. En K. Hölscher and N. Frantzeskaki (Eds.), *Transformative Climate Governance* (pp. 99-111). Palgrave Macmillan.

Metzger, P. & Robert, J. (2013). Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. *Territorios*, 28, 21-40. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550/2141>

Municipalidad de Guatemala. (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Guatemala. Documento de soporte*. http://pot.muniguate.com/download/doc_soporte.php

Municipalidad de Puerto Cortés, Cortés. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT). Municipio de Puerto Cortés, Cortés (2012-2034)*. <https://es.readkong.com/page/plan-de-desarrollo-municipal-con-enfoque-de-ordenamiento-8649020>

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador [OPAMSS]. (2012). *Formulario de Solicitud de Subvención Europe AID 132303L/ACT/*

SV. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/el_salvador/documents/funding_opportunities/preguntas_y_respuestas_convocatoria_132303_ane-al_es.pdf

Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica [PRUGAM]. (2009). *Informe Financiero Final correspondiente a la Etapa de Cierre y Transferencia*.

Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores [PEN-CONARE]. (2021). *VI Estado de la Región*. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/13>

Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores [PEN-CONARE]. (2018). *Informe Estado de la Nación 2018*. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/2983>

Rebotier, J., López Peláez, J. & Pigeon, P. (2013). Las paradojas de la resiliencia: miradas cruzadas entre Colombia y Francia. *Territorios*, 28, 127-145. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2555/2144>

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 Revista de Estudios Territoriales*, 15(1), 9-36. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9981/8165>

Schaller, S., Jean-Baptiste, N. & Lehman, P. (2016). Oportunidades y obstáculos para la adaptación urbana frente al cambio climático en América Latina. Casos de la Ciudad de México, Lima y Santiago de Chile. *EURE*, 42(127), 257-278. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300011>

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia [SETEPLAN]. (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/301/plan-quinquenal-desarrollo-salvador-productivo-educado-seguro-2014-2019>

Wacquant, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios y aplicaciones. *EURE*, 43(129), 279-304. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200013>

Walker, B., Gunderson, L. H., Kinzig, A. P., Folke, C., Carpenter, S. R. & Schultz, L. (2006). A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems. *Ecology and Sociology*, 11(1), 120-138. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art13/>

Yin, R. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.) Sage.