

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

Investigador

Carlos E. Ferrufino

Doctorado en Ciencias Sociales

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

Objeto de estudio y marco teórico

Desde un punto de vista epistemológico, el trabajo requiere problematizar las relaciones entre cuatro conceptos fundamentales: el campo de la planificación territorial; el papel del agente planificador y su capacidad de agencia; la propiedad privada del suelo y la práctica profesional de los planificadores que se entiende como la combinación de productos y actividades, intenciones y formas de hacer, como se muestra en la figura 1.

Figura 1: La configuración de las prácticas de los planificadores



Fuente: Elaboración propia.

La construcción del objeto de estudio y la formulación de las preguntas de investigación retoman el enfoque del “realismo crítico” de Danermark y otros (2016) y la lógica del “constructivismo estructural” de Bourdieu (1995, 2003, 2008 y 2009) y Wacquant (2017) para asentar el trabajo sobre una lógica sociológica relacional. Desde una perspectiva teórica, ello ha requerido elaborar los conceptos a partir de las propuestas de diversos autores. Esto incluye la sociología del desarrollo orientada al actor de raíz antropológica con autores como Long (2007) y de Sardan (1995) y la geografía de inspiración marxista con autores como Harvey (1979, 2008) y Lefebvre (1976, 1978, 2013) enriquecidas con los estudios urbanos latinoamericanos (Abramo, 2012; Jaramillo, 2009; Azuela, 2011). También se aprovecha la mirada conceptual sobre la planificación, sus conflictos y prácticas a través de autores como Forester (1993, 2013) y Flyvbjerg (1998, 2002, 2013) entre otros, cuyas ideas se recorren y se discuten en esta tesis. Todo ello ha implicado reconocer y debatir una abundante literatura que proviene de diversas ciencias sociales: sociología, antropología, geografía y planificación y orígenes geográficos. La organización y debate de estas ideas animan la discusión del marco teórico conceptual del estudio y la revisión de la literatura.

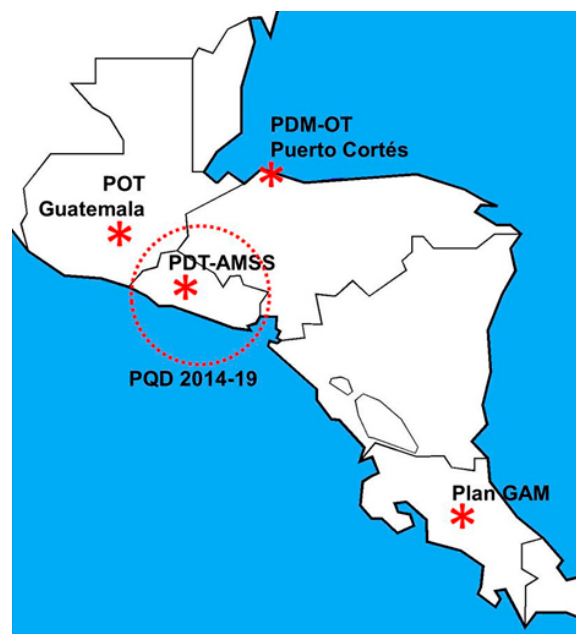
Estrategia metodológica

Para acometer el estudio de la organización del campo y el análisis explicativo de las prácticas de los planificadores se ha optado por una estrategia metodológica pluralista, a partir de cinco experiencias de planificación que constituyen los casos de estudios de la investigación: 1) el Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de Puerto Cortés (Honduras); 2) el Plan de Ordenamiento Territorial de Guatemala (POT-Guatemala); 3) el Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS) en El Salvador; 4) el Plan de la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José (Costa Rica) y 5) el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-

2019 de El Salvador, tal como se ve en la Figura 2 del documento completo.

Con dichos casos se cubre el nivel nacional, metropolitano y municipal de planificación territorial en Centroamérica. Ello permite comparar la operación de los campos, las relaciones entre los agentes y las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo entre casos, países y niveles de planificación. Los casos se reconstruyen a partir de información documental y de 40 entrevistas a profundidad con informantes clave, incluyendo: planificadores, tomadores de decisión, empresarios e investigadores. Las entrevistas se han procesado a través de un análisis cualitativo inspirado en la Teoría Fundamentada (Deleuze & Guattari, 2002; Charmaz, 2006) que permite, por un lado, escuchar la voz de los protagonistas de los procesos y, por otro, impulsar el trabajo desde una mirada inductiva.

Figura 2: Ubicación de los casos de estudio



Fuente: Elaboración propia.

Hallazgos

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

Los hallazgos de los estudios de caso constituyen el corazón empírico de la investigación y su momento inductivo. Estos se presentan a través de una reconstrucción de los cinco casos a partir de los relatos de los informantes y del proceso de codificación de las entrevistas de donde emergieron 8,155 códigos abiertos y 50 códigos axiales que responden a las narrativas de los entrevistados y permiten fundamentar una nueva interpretación de las experiencias. Algunos temas claves surgen de este análisis en materia de operación del campo: el vínculo entre instrumentos de planificación, gestión del suelo y derechos de propiedad privada, la importancia del marco legal, la relevancia de las competencias municipales de planificación y los conflictos entre organizaciones públicas vinculadas a la planificación del territorio. De igual forma, cobra fuerza la manera en que las relaciones entre los agentes: empresarios, habitantes, tomadores de decisión, planificadores y otros agentes emergentes configuran la operación del campo y las prácticas de los profesionales.

Finalmente, se confirma la importancia de diversas características personales de los agentes involucrados en los procesos de planificación, tales como sus enfoques o ideas sobre la planificación, el conocimiento especializado, sus experiencias previas y capacidad de liderazgo y negociación.

Discusión

La discusión de los hallazgos es el corazón reflexivo de la tesis. En ella se contrasta la evidencia empírica con el marco teórico y la literatura para poder responder a las tres preguntas de investigación desde una mirada imaginativa más allá de lo factual.

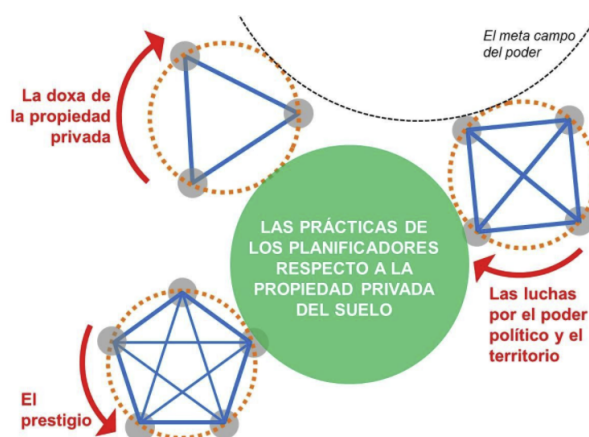
1. ¿Cómo condiciona la organización del campo las prácticas de los planificadores del territorio respecto a la propiedad privada del suelo? Lo hace de varias maneras: a través de la institución de los derechos de propiedad privada que operan de forma cuasi absoluta en los casos de estudio, por medio del marco normativo jurídico en general y por medio de la organización del Estado a nivel de gobierno nacional y de municipalidades.
2. ¿Cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los planificadores y el resto de agentes en las prácticas respecto a la propiedad privada del suelo? Se visibilizan en la posición de ventaja que ocupan los empresarios en diferentes espacios y momentos de negociación, en la subordinación de los planificadores respecto a los tomadores de decisión política, en las dificultades para vincularse con los habitantes y en los conflictos o en la colaboración más puntual que logran establecer entre los mismos planificadores.
3. Por último: ¿Cómo se expresan la capacidad de agencia y las dotaciones de capital social y cultural de los planificadores en sus prácticas respecto a la propiedad privada del suelo? Su expresión se encuentra en la importancia de la formación académica como elemento

de distinción, en los enfoques y valores frecuentemente contradictorios que orientan la práctica, en su trayectoria profesional, en la capacidad para formar coaliciones con otros agentes, liderar y conformar equipos, y aprovechar un margen de maniobra, siempre presente, para interpretar leyes, normas e incidir sobre otros.

Conclusiones

Se hace uso de la operación mental de retroducción (Danermark y otros, 2016) para proponer, a partir de la discusión previa, los mecanismos o principios “generativos” que explican la forma en la que el campo, las relaciones de poder y la capacidad de agencia configuran las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo. Se identifican tres procesos que operan simultáneamente y en diferentes direcciones: primero, la propiedad privada del suelo como doxa incuestionada e incuestionable del campo; segundo, las luchas por el poder político y el territorio como motores de los relacionamientos entre agentes; y finalmente, la lucha por el prestigio, o capital simbólico, como fundamento de la capacidad de agencia de los planificadores. Dichos procesos se presentan en la figura 3.

Figura 3: Los principios generadores de la prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo



Fuente: Elaboración propia.

La tesis cierra con una serie de recomendaciones para la práctica de la planificación territorial en Centroamérica y un momento de reflexividad que permite reconocer la posición del propio investigador en el campo y las limitaciones y oportunidades que ello representa para el estudio. Para finalizar, se plantean futuros temas de investigación, tales como la continuidad del debate sobre los principios generativos, los conflictos territoriales, el papel de las élites en el territorio, los flujos de ideas sobre planificación territorial a nivel global y la configuración de agentes territoriales emergentes en Centroamérica.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P.** (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure* v38 N°. 114, pp. 35-69.
- Azuela, A.** (2011). *La expropiación en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bourdieu, P.** (1995). *The Rules of Art*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourdieu, P.** (2003). *Las estructuras sociales de la Economía*. Buenos Aires: Anagrama.
- Bourdieu, P.** (2008). *Homo Academicus*. México: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P.** (2009). *El Sentido Práctico*. México: Siglo XXI Editores.

- Charmaz, K.** (2006). *Constructing Grounded Theory: a practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Danermark, B., Jakobsen, L., Ekström, M., y Karlsson, J.** (2016). *Explicando la sociedad*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- Deleuze, G. y Guattari, M.** (2002). *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*. Valencia, España. Pre-Textos.
- Flyvbjerg, B.** (1998). Habermas and Foucault: thinkers of Civil Society. *The British Journal of Sociology*, pp. 210-233.
- Flyvbjerg, B.** (2002). Bringing power to planning research 21:3. *Journal of Planning Education and Research*, pp. 353-366.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W.** (2013). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Forester, J.** (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Forester, J.** (2013). *Planning in the face of conflict*. Chicago, IL: American Planning Association.
- Harvey, D.** (1979). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D.** (2008). *París, capital de la modernidad*. Madrid: Ediciones Akal.
- Jaramillo, S.** (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano 2ª ed.* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lefebvre, H.** (1976). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H.** (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H.** (2013). *La Producción del Espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Long, N.** (2007). *Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: El Colegio de San Luis-CIESAS.
- Sardan, J.** (1995). *Anthropologie et développement*. Marseille: APAD.
- Wacquant, L.** (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios y aplicaciones. *Eure* v43 N°. 129, pp. 279-304.