

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

Carlos E. Ferrufino\*

### Resumen

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

### Palabras clave:

planificación, territorio, desarrollo territorial, capacidades, El Salvador.

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

## I. Introducción

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

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

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

desprende la evidencia empírica acerca del despliegue de las capacidades.

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

## II. Marco conceptual

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

### 2.1. Desarrollo humano sostenible

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

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

## 2.2. Desarrollo territorial

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

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

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

## 2.3. Planificación

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

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

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

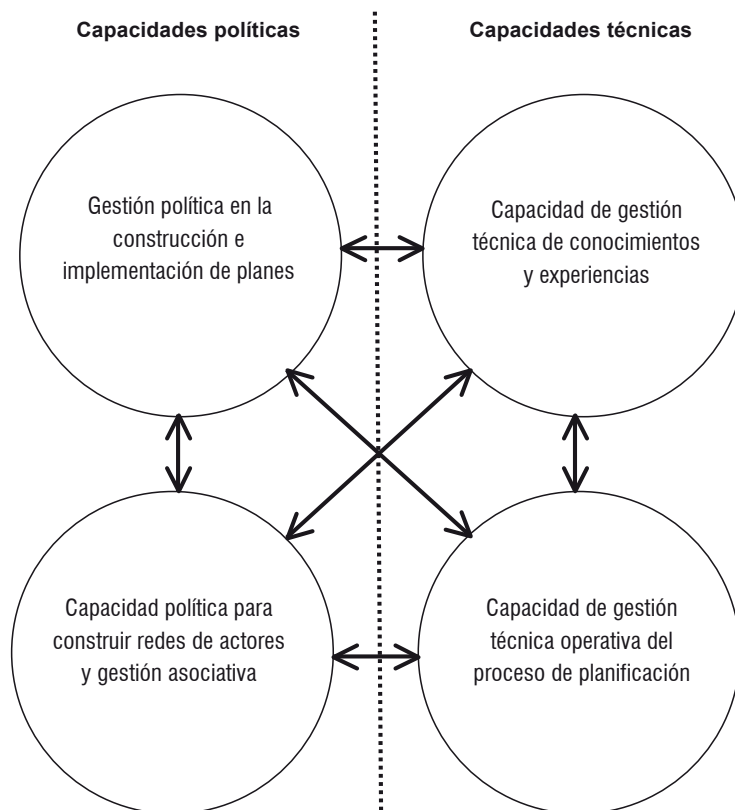
#### 2.4. Capacidades

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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