

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

Patricia Fuentes*

Resumen

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

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

Palabras clave:

planificación territorial, capacidades, territorio, AMSS.

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

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

II. Antecedentes de planificación de los dos casos estudiados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Metodología

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

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

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

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

IV. Los casos de estudio en el AMSS

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

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

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

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

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

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

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

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