

Dossier central

# El campo de la planificación territorial en El Salvador (2009-2019): condicionantes estructurales y logros limitados

The field of territorial planning in El Salvador (2009-2019): structural conditions and limited achievements

O campo do planejamento territorial em El Salvador (2009-2019): condições estruturais e conquistas limitadas

Le champ de l'aménagement du territoire à El Salvador (2009-2019) : conditions structurelles et réalisations limitées

*Carlos E Ferrufino*

*Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador*

cferrufino@uca.edu.sv

Revista Bitácora Urbano Territorial vol.  
34 núm. 1 27 39 2024

Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

Recepción: 17 Noviembre 2023  
Aprobación: 23 Febrero 2024

**Resumen:** Entre 2009 y 2019 bajo las administraciones del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), El Salvador desarrolló procesos significativos de planificación del territorio a nivel nacional y metropolitano: el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 y el Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS), siguiendo la lógica progresista de los paradigmas del 'buen vivir' y la 'ciudad compacta'. Este trabajo examina, a través de un estudio de casos, las limitaciones y disputas que estos planes enfrentaron, para identificar en esas experiencias sus apuestas y sus énfasis, reconocer su incidencia en los modelos de territorio y ciudad, y comprender las disputas asociadas a los procesos de planificación. La experiencia salvadoreña pone en evidencia la operación de tres mecanismos que ordenan la dinámica del campo de la planificación territorial en el país: la renta del suelo, las disputas por el ejercicio del poder estatal sobre el espacio y la capacidad de agencia, los cuales trascienden la coyuntura de las administraciones 'progresistas'.

**Palabras clave:** planificación del desarrollo, planificación urbana, zona metropolitana, agente interesado, conflicto social.

**Abstract:** Between 2009 and 2019 under the administrations of the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN), El Salvador developed significant territorial planning processes at the national and metropolitan levels: the Five-Year Development Plan (PQD) 2014-2019 and the Territorial Development Plan for the Metropolitan Area of San Salvador (PDT-AMSS) which followed a progressive logic based on 'buen vivir' and 'compact city' paradigms. This work examines through a case study methodology the limitations and disputes that these plans faced to identify their stakes and emphasis, recognize their impact on territory and city models, and understand the disputes associated with planning processes. The Salvadoran case highlights the operation of three mechanisms that organize the dynamics of the field of territorial planning in the country: land rent, disputes over the exercise of state power over space, and agency, which transcend the circumstance of 'progressive' administrations.

**Keywords:** development planning, urban planning, metropolitan areas, stakeholders, social conflict.

**Resumo:** Entre 2009 e 2019, sob as administrações da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), El Salvador desenvolveu importantes processos de planejamento territorial em nível nacional e metropolitano: o Plano Quinquenal de Desenvolvimento (PQD) 2014-2019 e o Plano de Desenvolvimento Territorial da Área da Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS) que seguiram uma lógica progressista baseada no 'bem viver' e a 'cidade compacta'. Este trabalho examina através de um estudo de caso as limitações e disputas que estes planos enfrentaram para identificar nestas experiências as suas apostas e ênfases, reconhecer o seu impacto nos modelos de território e cidade; e compreender as disputas associadas aos processos de planejamento. A experiência salvadorenha destaca o funcionamento de três mecanismos que organizam a dinâmica do campo do planejamento territorial no país: a renda da terra, as disputas pelo exercício do poder estatal sobre o espaço e a capacidade de agência, que transcendem a situação das administrações 'progressistas'.

**Palavras-chave:** planejamento de desenvolvimento, planejamento urbano, região metropolitana, agente interessado, conflito social.

## Introducción

En su presentación oficial del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), “El Salvador productivo, educado y seguro” (2014-2019), Salvador Sánchez Cerén, presidente de la República por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), afirmaba: “El PQD (2014-2019) que ahora presentamos (...) expresa, en primer lugar que uno de los fundamentos de mi gobierno es la planificación como herramienta para la construcción de políticas públicas con sentido de Estado que superen (...) la irresponsabilidad gubernamental” (SETEPLAN, 2015 p. 15). La aprobación del PQD dio continuidad a varios procesos iniciados durante la primera administración del Frente, como la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en 2011 (ver Figura 1). Por otra parte, en 2017 el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) aprobó el nuevo Plan de Desarrollo Territorial (PDT), elaborado por su Oficina de Planificación (OPAMSS), actualizando la visión y parámetros urbanísticos que rigen el desarrollo metropolitano de la capital del país a partir de una lógica de sostenibilidad (ver Figura 2). De ahí que durante la segunda década del siglo XXI la planificación en el país haya experimentado aparentes avances.

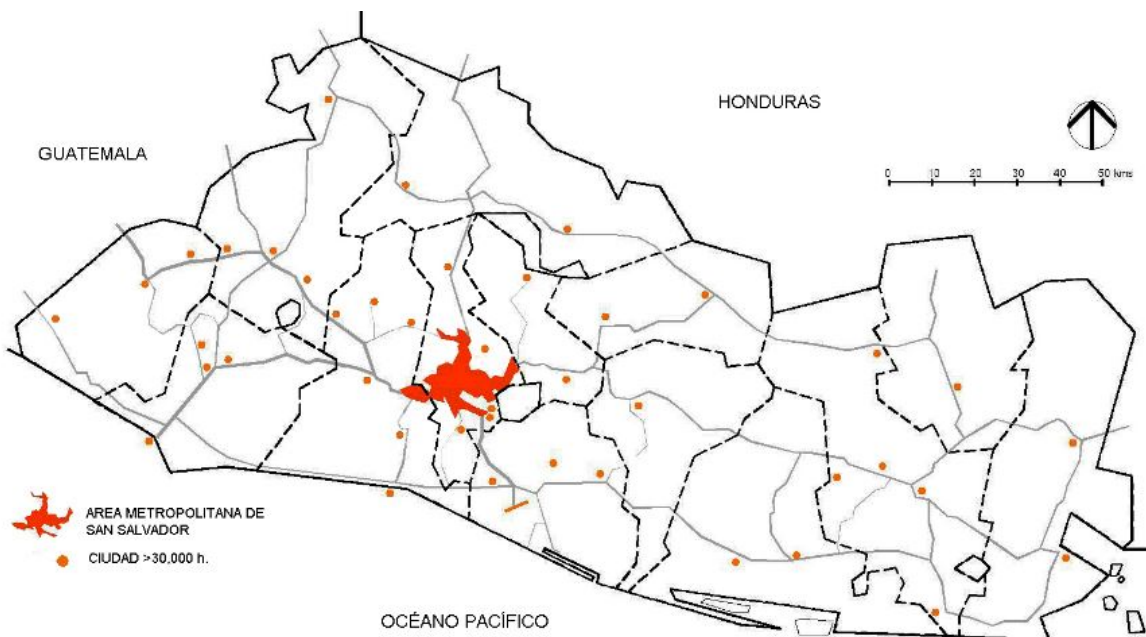


Figura 1.  
El Salvador, principales ciudades  
Fuente: Elaboración propia.

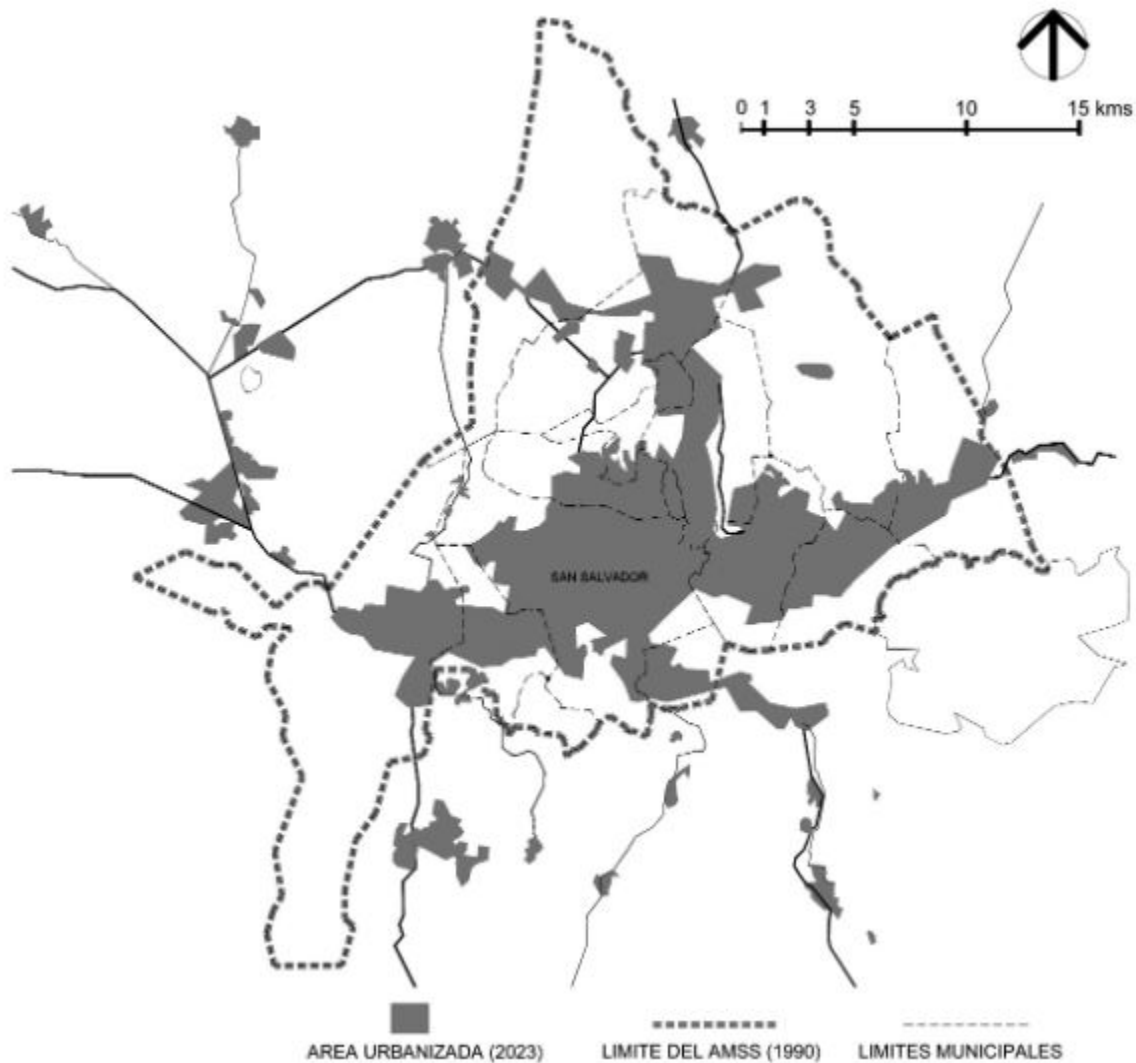


Figura 2.

Área metropolitana de San Salvador (AMSS)

Fuente: Elaboración propia con base en OPAMSS (2016) y otros.

El propósito de este artículo es examinar la operación del campo de la planificación territorial, entendida como el conjunto de prácticas de planificación urbana y ordenamiento territorial en El Salvador, durante los 10 años de gestión del FMLN a través del PQD (2014-2019) y del PDT-AMSS. El primero se analiza como ejemplo de la reivindicación de la función de planificación a nivel nacional y, el segundo, como el producto más depurado de la planificación metropolitana. El estudio de estas experiencias tiene tres objetivos: identificar enfoques, apuestas y énfasis específicos; reconocer su incidencia en el modelo de territorio y ciudad, así como su impacto en los derechos de la población, y comprender las relaciones y disputas en torno a los procesos de planificación.

El relato se origina de la actualización de los resultados del trabajo doctoral “El campo de la planificación territorial en Centroamérica y

las prácticas de los planificadores respecto a la propiedad privada del suelo (2003-2017)”, realizada por el autor entre 2018 y 2020, y está estructurado en cinco partes. En la primera parte, se introduce el marco conceptual fundamentado en el constructivismo estructural bourdeano y los estudios urbanos críticos. La segunda sección se enfoca en los métodos utilizados para trabajar los dos casos de estudio a partir de una mirada cualitativa, mientras que la tercera presenta los casos. La cuarta sección discute los hallazgos del estudio para identificar los énfasis, valorar su incidencia y comprender las relaciones y disputas asociadas. Al final, las conclusiones buscan explicar, de acuerdo con la experiencia salvadoreña, los mecanismos que condicionan el funcionamiento del campo de la planificación territorial más allá de su operación bajo administraciones ‘progresistas’.

## Marco Conceptual

La construcción del campo de la planificación territorial en El Salvador como objeto de estudio surge de la revisión de cuatro literaturas relacionadas con la estructuración del campo, las teorías de la planificación, las prácticas de los planificadores y los modelos de ciudad o territorio. Para entender la planificación territorial como un campo se retoma la lógica propuesta por Wacquant (2017) para los estudios urbanos y se le comprende como un espacio social parcialmente autónomo con un conjunto propio de reglas y agentes, con posiciones y capitales característicos y una dinámica específica. Bourdieu llama a esto un ‘campo de fuerzas’ construido a partir de relaciones de poder (1995, p. 232). Este trabajo profundiza, entonces, en el campo de la planificación territorial en El Salvador a través de dos casos: el PQD y el PDT-AMSS. Según Harvey (1979, p. 170) se identifican cuatro tipos de agente: los profesionales (planificadores, urbanistas), los tomadores de decisión, los habitantes a nivel de individuos o colectivos, y los empresarios del sector inmobiliario: terratenientes, desarrolladores y financiadores.

En términos de teoría de la planificación se recuperan los planteamientos críticos de autores como Lefebvre, quien denunció la ‘ilusión urbanística’, el ‘carácter ideológico’ de la disciplina (1978, p. 59) y su dificultad para enfrentar la contradicción fundamental entre valor de uso y valor de cambio del suelo en las ciudades capitalistas (2013). Con una mirada latinoamericana, Márquez & Pradilla han señalado que esta condición se agravó con el advenimiento del modelo neoliberal que sustituyó la primacía del Estado por la del mercado, facilitando la mercantilización de las políticas urbanas (2017, p. 35). Abramo (2012) habla de una ‘institucionalización de la ciudad neoliberal’ en la que prima la lógica del capital, pero donde también operan las lógicas del Estado y de la ‘necesidad’. Interesa, entonces, comprender si en el caso salvadoreño, con la llegada al poder

político del FMLN, la planificación del territorio tuvo un giro respecto a dicha institucionalización y mercantilización.

Existe una literatura interesada en comprender la operación de los agentes del campo a través de sus prácticas (Campbell & Fainstein, 2003). Estos trabajos se enfocan, por un lado, en los productos específicos de la disciplina: planes, políticas y proyectos, como evidencias de una ‘práctica real’ en contextos determinados (Forester, 2013, p.14) y, por otro, en las relaciones de poder entre los agentes, en particular los tomadores de decisiones políticas, los grupos empresariales y habitantes (Flyvbjerg et al, 2013). De ahí resulta un interés en el posicionamiento de los profesionales respecto a temas críticos como el bien común y el interés privado. En América Latina, Azuela (2016) y Coslovsky (2016) han explorado esos posicionamientos en relación con las disputas jurídicas vinculadas a los conflictos urbanos. En esta investigación se examinan entonces las prácticas de los planificadores salvadoreños y su forma de vincularse a otros agentes del campo en los planes seleccionados.

En relación con el modelo de territorio y ciudad perseguido, se recupera el llamado de Lefebvre a la construcción del ‘Derecho a la Ciudad’ (1978, p. 15). Rodríguez (2011) enmarca estos planteamientos bajo los paradigmas de la planificación ‘equitativa’ y ‘progresista’, donde se reivindica el papel del Estado, el interés público y valores como la equidad, la inclusión y la justicia ambiental. Según Campbell, los planificadores están llamados a incrementar “las capacidades de la gente para tomar control sobre su propio desarrollo” (2003, p. 15). Por su parte, Fainstein (2000, p. 452) plantea que la aspiración clave es la búsqueda de la ‘ciudad justa’, orientada a la construcción de relaciones espaciales fundamentadas en la equidad y la ‘justicia espacial’. Desde una visión más amplia, Manzanal et al. (2009) señalan que los procesos de planificación territorial en clave de desarrollo se orientan hacia la transformación de las relaciones de poder en el espacio. Este trabajo busca entonces comprender si las experiencias salvadoreñas de planificación 2009-2019 promovieron ese ‘Derecho a la Ciudad’ y la transformación de las relaciones de poder en el territorio.

## Métodos

La metodología utilizada busca aproximarse al análisis del campo a partir del PQD (2014-2019) y del PDT-AMSS como casos de estudio, para comprender sus principales apuestas, sus enfoques conceptuales y énfasis, su incidencia en el modelo de ciudad y territorio y las relaciones y disputas generadas alrededor de su formulación e implementación.

De acuerdo con lo propuesto por Yin (2014), en ambos casos se trata de situaciones críticas, extremas y paradigmáticas, útiles para comprender la operación del campo de la planificación territorial en

el país durante los 10 años de gestión de izquierda. El PQD fue un plan de nivel nacional preparado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) que era la máxima instancia de planificación en el ejecutivo y que no sobrevivió a la llegada de la administración Bukele (2019-2024), que la abolió en uno de sus primeros actos administrativos, descontinuando la elaboración de los planes de desarrollo. Por otra parte, el PDT-AMSS es el más reciente plan metropolitano, todavía vigente, el cual fue formulado para la principal aglomeración urbana del país por una institucionalidad propia de nivel subnacional con una trayectoria de más de 30 años en materia de planificación metropolitana.

De ahí que ambos casos permitan reconocer la operación de diferentes arreglos institucionales de escala nacional y metropolitana, identificar enfoques conceptuales específicos, examinar el rol de los entes estatales encargados y sus relacionamientos con otros agentes, y sopesar su incidencia en los modelos de ordenamiento territorial y ciudad existentes. Hay que resaltar que ambos procesos de planificación se hicieron casi de forma simultánea en un contexto político ‘progresista’, cuando el FMLN estaba a cargo del órgano ejecutivo a nivel nacional y de las principales municipalidades a nivel metropolitano, lo cual facilita trazar tendencias comunes y particularidades para dilucidar una mejor explicación de las preguntas que animan este trabajo. Por ello, tal como lo propone Flyvbjerg (2007), el estudio de los casos resulta apropiado para producir ‘conocimiento contextualizado’ acerca de estas realidades específicas y favorecer interpretaciones más generales.

La elaboración e interpretación de los casos se ha hecho por medio de una combinación de tres técnicas: revisión documental de información oficial: planes, informes, memorias, reportes y normativas; realización de 20 entrevistas semiestructuradas a profundidad con informantes clave (planificadores, tomadores de decisión, empresarios y académicos), y análisis cualitativo de las fuentes, inspirado en los planteamientos de la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006) para recuperar valoraciones concretas respecto a los planes y, desde ahí, elaborar un relato que permita, como dice Forester (2012, p. 15), acercarse a la ‘verdad’ de los agentes para hacer nuevas interpretaciones orientadas a explicar las apuestas, enfoques, énfasis, incidencia y relacionamientos en torno al campo de la planificación territorial en El Salvador en el período 2009-2019.

## **Casos de Estudio: Planificación en un Contexto Progresista**

### **Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD 2014-2019)**

El PQD partió de un modelo que entendía la planificación como “un proceso integrador, explícito, organizado y participativo,

orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender”, y se consideraba un ‘acto político’ (SETEPLAN, 2015 p. 42). Aunque la temática central del plan era ‘el desarrollo’, poseía un claro enfoque territorial del cual se desprendían políticas y proyectos de ordenamiento territorial y planificación urbana.

La planificación del desarrollo y del territorio en El Salvador tenía antecedentes que se remontaban a la segunda mitad del siglo XX, cuando existió una Comisión Nacional de Planificación que en 1978 se transformó en Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, desmantelado en 1992 durante el ajuste estructural neoliberal de la primera administración de la derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La ausencia de una visión de país de largo plazo trató de subsanarse con la formación de una Comisión Nacional de Desarrollo (CND). Este esfuerzo se complementó en 1999 con la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia orientada a la coordinación del gabinete de gobierno y a la evaluación de las políticas públicas. La llegada al poder del FMLN en 2009 rompió el ciclo neoliberal de 20 años de gobiernos de ARENA y reivindicó la función de planificación del desarrollo por parte del Estado, incluyendo la preparación de un primer PQD (2010-2014), la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Ese primer plan previó la continuidad del proceso de planificación en la siguiente administración, por lo que resultó ‘natural’ que la SETEPLAN elaborara el nuevo plan quinquenal con los énfasis propios del gobierno 2014-2019.

El segundo PQD fue formulado a través de un proceso participativo con múltiples eventos de discusión y consulta con instancias de gobierno y sociedad civil organizada. Esta dinámica contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (SETEPLAN, 2015). El PQD se sustentaba en el paradigma del ‘buen vivir’ y en el marco de planificación del desarrollo propuesto por CEPAL. Se incluyeron 30 lineamientos relacionados con la dimensión territorial expresados en los ámbitos de desarrollo económico, hábitat, sustentabilidad y transformación del Estado, lo que incluyó la implementación y reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial, la ‘dinamización de las ciudades’, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación y la ‘territorialización de las políticas públicas’. A nivel más específico, el Plan comprendió propuestas de regionalización del país; fomento de la asociatividad municipal; y una serie de proyectos estratégicos como el Sistema de Transporte Metropolitano (SITRAMSS). Además, se buscó alinear la implementación del Plan con los compromisos de país en el marco de la Agenda 2030 y se organizaron estructuras ad-hoc para facilitar su ejecución: los gabinetes de gestión temática, la red de Planificadores

Institucionales, el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) y el Consejo Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios como instancias de diálogo entre el gobierno nacional y las asociaciones de municipios. Por último, en una lógica de fomento de la participación ciudadana se creó el Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) como una “instancia de participación ciudadana conformada por representantes de diferentes sectores y territorios [...]” (Diario Oficial, 2016).

#### Plan de Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS)

El PDT-AMSS y su Esquema Director son los instrumentos de planificación urbana del área metropolitana preparados por la OPAMSS entre 2013 y 2016 con el apoyo económico de la Unión Europea. Una característica significativa de esta experiencia consiste en el papel central que juega el COAMSS como espacio que aglutina a los catorce alcaldes metropolitanos: entre 2015 y 2018, hubo nueve del FMLN y cinco de ARENA. Los instrumentos representaron la culminación de una práctica de más de 50 años de planificación urbana en el AMSS, la cual arrancó en 1968 con el Metroplan 80 que visualizó la necesidad de crear estructuras ad-hoc para la gestión metropolitana. Dichas estructuras no se instalaron sino hasta 1986 cuando nacieron COAMSS y OPAMSS como entes de carácter político y técnico, encargados de las funciones de control territorial y del planeamiento del territorio metropolitano.

El PDT se propuso alcanzar tres resultados: el fortalecimiento de capacidades técnicas, la reorientación del modelo territorial expansivo por uno ‘consolidado en altura’, y la puesta en marcha de nuevos espacios de coordinación metropolitana como se indica en la Tabla 1. El Esquema Director comprende una batería de normas técnicas y planos, incluido el Plano General de Tratamientos Urbanísticos con sus respectivos índices (impermeabilización, edificabilidad y altura) para regular el aprovechamiento del suelo en la ciudad. La gestión de dichos índices permitió en 2018 la implementación de un ‘sistema de compensaciones metropolitanas’ que estableció las retribuciones privadas en efectivo y en obras de urbanización por los incrementos en el aprovechamiento urbanístico y los cambios en el uso del suelo concedidos por OPAMSS. En ese sentido, puede hablarse de un avance importante en términos de una nueva forma de relacionar los intereses públicos y privados en el contexto del giro progresista del país durante la segunda década del siglo XXI.

Plan	PQD (2014-2019)	PDT-AMSS
<b>Vigencia</b>	2015 – 2019 sin continuidad	2017 (vigente en 2023)
<b>Visión y principios</b>	El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población	Construir un territorio democrático, participativo, sostenible y productivo a través del uso racional del suelo en el ámbito de la gestión territorial
<b>Ejes y componentes</b>	1/ Desarrollo económico; 2/ Desarrollo Social; 3/ Seguridad; 4/ Vulnerabilidad ambiental, 5/ Gobernabilidad; 6/ Cultura e inclusión; 7/ Protección social y equidad de género	1/ Fortalecer las capacidades técnicas de OPAMSS y las municipalidades (...); 2/ Reorientar el modelo territorial expansivo a uno consolidado en altura (...); 3/ Poner en marcha de espacios de coordinación metropolitana con actores locales
<b>Principales agentes estatales involucrados</b>	SETEPLAN; Direcciones de: Planificación; Territorialización; Coordinación y Proyectos; Ministerios; CCC	COAMSS / OPAMSS; Subdirecciones de Planificación y de Control Territorial; 14 municipalidades metropolitanas; Ministerios.

Tabla 1.  
 Dos casos de planificación territorial en El Salvador (2009-2019)  
 Fuente: Elaboración propia

## Ilusiones, Limitaciones y Conflictos de las Experiencias Salvadoreñas de Planificación

En esta sección se presentan y discuten los hallazgos del estudio focalizados en tres dimensiones: los enfoques, apuestas y límites encontrados, la incidencia en el modelo de territorio y ciudad y en los derechos de la población, y las relaciones y disputas en torno a los procesos de planificación.

### Enfoques, Apuestas y Limitaciones

El PQD y el PDT-AMSS asumieron enfoques novedosos de planificación. El primero fue ya mencionado cuando hablamos de la promoción del ‘buen vivir’, mientras que el segundo se orientó hacia el bien común, conforme a lo establecido en la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU Hábitat, 2021). Ambos planes declararon su alineamiento con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El PQD tomó como referente el enfoque promovido por CEPAL a partir de una lógica que reclamaba la intervención del Estado para orientar los procesos de desarrollo y avanzar en la ‘territorialización de las políticas públicas’. De ahí se desprendían tres orientaciones para fortalecer la coordinación dentro del Ejecutivo y superar los enfoques sectoriales: los gabinetes de gestión temáticos, la constitución de unidades de planificación y de una red de planificadores, y la institucionalización de la participación ciudadana. Uno de los profesionales encargados del plan lo comentó así:

Nosotros asociamos el tema territorial al tema de desarrollo (...) una visión multidimensional del desarrollo que rompía la idea de hacer sinónimo el desarrollo y el crecimiento económico. Es decir, el desarrollo tiene distintas

dimensiones y ninguna puede faltar. Y si falta una ya no es el desarrollo que deseamos. (Entrevista planificador, 29 de marzo de 2019)

La visión de bien común del PDT-AMSS se tradujo en una apuesta por introducir el espacio público y la movilidad dentro de la planificación metropolitana. Esto resultó en el fortalecimiento de nuevos instrumentos de gestión del suelo y en el montaje del sistema de compensaciones para garantizar el financiamiento de mejoras en el espacio público con las aportaciones de los privados. En ese sentido, los planteamientos del PQD y del PDT-AMSS podrían equipararse con la visión de planificación ‘equitativa’ o ‘progresista’ apuntada por Rodríguez (2011).

Ambos planes y sus responsables también subrayan la importancia de la calidad de los equipos técnicos participantes, su formación académica y capacitación para el manejo y análisis de información. SETEPLAN hizo énfasis en el desarrollo de capacidades para el seguimiento y monitoreo del PQD a través de sistemas informáticos, mientras que OPAMSS privilegió el fortalecimiento de las capacidades de negociación de su equipo para facilitar la aprobación del PDT y la negociación con los privados, lo que se corresponde bien con el paradigma ‘comunicativo’ de planificación visualizado por Forester (2013), pero también coincide con la ‘mercantilización’ de la planificación comentada por Márquez & Pradilla (2017).

No obstante, de acuerdo con los informantes, estas apuestas enfrentaron numerosos obstáculos y limitaciones. En el caso del PQD resaltó la persistente debilidad de coordinación al interior del Ejecutivo salvadoreño. Para muchos involucrados, la visión estratégica del plan no permeó en el conjunto de instituciones públicas que siguieron actuando de forma dispersa. Los responsables del plan atribuyen esas limitaciones a dos factores. Primero, el peso de la inercia en la gestión pública lo que Bourdieu ha denominado la “forma tradicional de hacer las cosas” que resulta en una cultura burocrática que dificulta la innovación del comportamiento de los funcionarios que se debaten entre ejes de ‘inercia’ e ‘innovación’(2003, p. 143). Una funcionaria de SETEPLAN lo explicaba:

Eso (...) ha sido un gran aprendizaje para mí, porque al final he conocido que la mayoría de gente que está en las instituciones, está porque ahí está, pero no porque tenga una visión o sentido de desarrollo. Está porque es su empleo y con tal que le paguen no importa lo que hagan. Esta es una cuestión de cultura también. (Entrevista funcionaria, 27 de marzo de 2019)

En el caso del PDT-AMSS existe la percepción que los marcos jurídicos adolecen de numerosos vacíos que limitan la posibilidad de abordar derechos emergentes como la sostenibilidad ambiental, la movilidad no motorizada o el espacio público. Autores latinoamericanos como Fernandes & Maldonado (2010) atribuyen

estas dificultades a la persistencia del paradigma tradicional civilista, centrado en los derechos individuales por sobre los colectivos que los planes no han podido revertir. De ahí se explica que apuestas compartidas por el PDT-AMSS y el PQD como el Consejo Desarrollo Metropolitano y el Sistema de Transporte Metropolitano hayan fracasado.

#### Incidencia en el Modelo de Territorio y Ciudad y en los Derechos de la Población

El PQD y el PDT-AMSS buscaron iniciar procesos estructurales de cambio del modelo de territorio y ciudad en El Salvador. Ambos planes compartieron su compromiso con la Agenda 2030 y la NAU y la identificación con el paradigma del desarrollo sostenible. El PQD además reconoció la importancia de lo ‘territorial’ para desencadenar el proceso de desarrollo en el país, así como de la institucionalización del derecho a la participación de la población organizada; mientras que el PDT-AMSS se orientó hacia un modelo de ‘ciudad compacta’ fundamentado en la densificación, la mixtura de usos, el crecimiento en altura y los derechos a la movilidad y al espacio público.

Sin embargo, la incidencia de ambos planes sobre estos modelos y derechos es discutible. Ya se ha explicado que en el PQD tuvo poca capacidad para transformar las dinámicas de trabajo coordinado entre instancias del Estado y atender a lo que Mattar & Cuervo (2017) han llamado el reto de intersectorialidad en la planificación del desarrollo en Latinoamérica. Además, algunos de los informantes entienden que había una contradicción conceptual de fondo, ya que, por un lado, se proponía una visión de desarrollo territorial y de calidad de vida y, por el otro, se mantenía una preocupación constante por los indicadores macroeconómicos a partir de una lógica capitalista. Después de todo, el Plan Quinquenal y la administración 2014-2019 nunca se plantearon alterar el sistema político económico y social del país, aun cuando sí se declaraba la intención de superar el modelo neoliberal, lo que en definitiva no sucedió. Uno de los responsables decía:

Era un Plan para generar mejores condiciones de libre mercado. Es decir, el Estado generando condiciones para competir. Aquí, sí que estamos absolutamente en lógica capitalista. Pero desde el Estado estamos haciendo lo que toca. El Estado debe poner condiciones para que los privados compitan en igualdad de condiciones. (Entrevista tomador de decisión, 04 de abril de 2019)

De ahí que los mismos funcionarios y tomadores de decisión percibieran que el aparato de planificación no pudiera atacar los conflictos territoriales por el agua y los usos del suelo. De hecho, el PQD no tuvo mayor elaboración sobre el tema de los derechos de propiedad individual, las formas alternativas de tenencia del suelo o los derechos a la vivienda y al agua, lo cual recuerda lo postulado por

Harvey (2008) sobre el carácter de ‘fetiche’ de la propiedad privada individual. De igual forma, el modelo de participación osciló entre un esquema paternalista con beneficiarios acostumbrados a demandar acciones del Estado y una visión de ciudadanía empoderada en la que la población asumía derechos y deberes en una lógica de corresponsabilidad y proactividad. Es más, se ha señalado que ese compromiso con la participación era diferenciado entre las instancias públicas.

En el caso del PDT-AMSS, los responsables reconocen cuatro tipos de obstáculos para la realización de los planteamientos alternativos de ciudad compacta, nuevos derechos ciudadanos y contribución de los privados a la construcción de ciudad. Primero, hasta los más optimistas aceptan que lo que el PDT ha hecho es apenas el inicio de un proceso gradual por medio del cual los privados irán reconociendo la necesidad de mayores aportaciones a ‘lo colectivo’. Otros, más críticos, indican que la propuesta sigue siendo demasiado tímida y no enfocada a cambios estructurales que permitan trascender de una visión de ciudad fundada en el mercado, lo que concuerda con lo anotado por autores como Flyvbjerg et al. (2013), respecto al poder que ejercen los grupos de interés económico a través de su capacidad de influencia, enmascarada con un ropaje técnico, sobre los tomadores de decisión política. En segundo lugar, esa visión de ciudad está limitada por una estructura predial fragmentada y modelos privados de urbanización centrados en los condominios cerrados dirigidos a los estratos de mayores ingresos. Tercero, se reconoce que los sectores empresariales inmobiliarios han tenido y seguirán teniendo un peso fundamental en los procesos de toma de decisión sobre la planificación urbana gracias a su poder de influencia sobre los concejos municipales. Al mismo tiempo, el enfoque de planificación promovido desde COAMSS/OPAMSS asume que las intervenciones además de empujar la realización de ciertos derechos colectivos, también son oportunidades para impulsar la inversión privada y generar actividad económica, lo que entra en tensión con el enfoque de derechos. Esta aparente contradicción corresponde con lo que Bourdieu (2003, p. 158) ha entendido como la convivencia entre los polos ‘liberal’ y ‘anticapitalista’ del Estado. Finalmente, a pesar del largo recorrido de la planificación metropolitana persisten dificultades para la coordinación efectiva entre las 14 municipalidades metropolitanas por las aspiraciones de autonomía de las más ricas que buscan mantener un mayor control sobre las decisiones de usos del suelo, permisos y administración de compensaciones generadas en sus territorios, comprometiendo la lógica ‘redistributiva’ del plan metropolitano. Una funcionaria de OPAMSS declaró: “Otro reto era como concatenar las propuestas con las municipalidades. Y ahí las más fuertes lógicamente [...] han tenido más resistencia a la aplicación del Esquema Director. San Salvador se ha opuesto bastante [...] al

tema de compensaciones” (Entrevista funcionaria, 29 de mayo de 2019).

### Relaciones y Disputas en torno al Derecho a la Ciudad y el Territorio

Muchas de las tensiones son producto de la red de relaciones que se establece entre los agentes participantes dentro de los ámbitos nacional y metropolitano. En esta sección se explica cómo esas relaciones derivaron en disputas en torno al derecho a la ciudad y el territorio revelando el ‘campo de fuerzas’ y las relaciones de poder existentes en el campo de la planificación territorial.

En el Plan Quinquenal, las pugnas más críticas se plantearon al interior del Ejecutivo, en tanto algunos titulares fueron siempre reacios o indiferentes a integrarse a los procesos de coordinación requeridos y fueron celosos de mantener su autonomía operativa. Los informantes reconocen que ni los ministros coordinadores de los gabinetes de gestión, ni la Secretaría Técnica, tuvieron la capacidad para orientar o incluso coordinar a otras instancias del Ejecutivo, lo que se reproducía en los mandos medios de las instituciones, dificultando la operación del sistema de planificación. A otro nivel, a pesar de la apuesta del PQD por favorecer la descentralización y la creación de espacios para la coordinación entre el gobierno nacional y las municipalidades, persistieron dificultades en el acceso a las transferencias de nivel nacional a local por la ejecución de proyectos nacionales inconsultos en los territorios. De ahí que algunos informantes la califiquen como una relación de ‘amor-odio’, es decir, de sucesivos episodios de colaboración y confrontación que develan las dificultades para asumir el reto de multiescalaridad planteado por Mattar & Cuervo (2017). El PQD también puso en evidencia la desconfianza entre el gobierno nacional y el sector empresarial. Por un lado, en el nivel más alto de las gremiales empresariales nacionales primó una visión beligerante y crítica de las actuaciones de una administración de izquierda. Por otro, los empresarios individuales siempre mantuvieron la comunicación y la disposición a la negociación directa con el gobierno a través de SETEPLAN y otras instancias públicas, en una lógica que recuerda la conceptualización de Coslovsky (2016) sobre los estados latinoamericanos como redes de canales de influencia e información. En todo caso, se estima que detrás de estas estrategias del sector privado había un rechazo implícito a los procesos de planificación desde una perspectiva liberal. Una asesora del PQD comentó las formas de aproximación de los sectores empresariales:

La empresa [...] mantuvo su práctica: por un lado, decir en público que no son atendidos y que no participan y en privado acercarse siempre que fuera posible. Veías más a la gente de la ANEP [Asociación Nacional de la Empresa

Privada] en Casa Presidencial que a los mismos ministros. (Entrevista asesora, 22 de mayo de 2019)

En la experiencia del PDT-AMSS las principales relaciones y conflictos se suscitaron en cuatro planos. Primero, entre COAMSS/OPAMSS, municipalidades y algunos ministerios existieron controversias importantes, ya que el gobierno nacional mantuvo en su interior diversas posturas y disposiciones de relacionamiento que derivaron en episodios de coordinación, colaboración, indiferencia, competencia, tensión y conflicto. Esto fue el caso entre OPAMSS y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que entraron en disputas por la aplicación de diversas normativas vinculadas a la regulación de los usos del suelo, en las zonas de expansión de la periferia metropolitana. Un planificador lo expresa así:

Con Medio Ambiente la situación es diferente. Hubo conflicto. (...) nos criticaron y es que según ellos no llegábamos a la concreción de propuestas reales que se necesitan para el AMSS. (...) Hubo una fuerte oposición. Sabíamos que con el MARN era conflicto. (Entrevista planificador, 31 de mayo de 2019)

Un segundo plano de relacionamiento se establece con el sector privado inmobiliario. Aquí los informantes reconocen que existe una práctica de comunicación y negociación con los empresarios, tanto en las municipalidades como en los entes metropolitanos. Los privados tuvieron una participación activa durante el proceso de formulación del PDT-AMSS por su interés en la dinámica de emisión de permisos para proyectos inmobiliarios y la aplicación del sistema de compensaciones, al mismo tiempo que reconocían que el equipo técnico de OPAMSS demostraba apertura para la discusión y negociación, lo que después de todo confirma su capacidad de influencia. Un tercer plano de relacionamiento, que ha derivado en diversos conflictos, se da entre OPAMSS y grupos de residentes, debido a la oposición de los habitantes a los procesos de densificación, mixtura de usos y construcción en altura, promovidos por el PDT en razón de las afectaciones a su privacidad, la congestión vehicular y la pérdida de exclusividad, lo que la literatura urbanística anglosajona denomina *not in my backyard* o NIMBY (Campbell, 2003, p. 300). Por último, un cuarto plano más sutil del conflicto se plantea al interior de la misma Oficina, por los enfoques de las subdirecciones de Planificación y Control Territorial a la hora de aplicar las normativas. De un lado, Planificación tendría una postura más flexible de cara al perfeccionamiento de los instrumentos de planificación y, de otro, Control tiende a una interpretación más literal de la norma, menos habituada a los procesos de negociación con el resto de agentes del campo.

## Conclusiones

El PQD (2014-2019) y el PDT-AMSS se propusieron transformar desde una lógica progresista la manera de hacer planificación territorial en El Salvador a nivel nacional y metropolitano. Ambas experiencias se comprometieron con un enfoque de sostenibilidad, ‘buen vivir’, bien común, ‘territorialización’ de las políticas públicas, ‘ciudad compacta’ y consolidación de nuevos derechos para la población, y se alinearon con agendas internacionales con el apoyo de Naciones Unidas y CEPAL. Los planes asumieron rasgos de planificación equitativa, comunicativa y de justicia espacial como han anunciado diversos autores (Forester, 2013; Rodríguez, 2011; Fainstein, 2000).

No obstante, la evidencia salvadoreña indica que la concreción de estas apuestas y enfoques fue limitada por ocho condicionantes en tres niveles: tres de carácter estructural o macro, tres de tipo relacional o meso y dos de nivel micro. A nivel macro están: la persistencia de un sistema político económico y social liberal inalterado durante el período progresista; las restricciones impuestas por los marcos normativos no adaptados a los nuevos derechos propuestos, y el no abordaje de temas estructurales como los conflictos por el agua, el suelo o los derechos de propiedad. A nivel relacional se distinguen la incidencia continua de los sectores empresariales en el Estado a través de diversas estrategias de tensión, negociación y diálogo que permearon en enfoques de planificación pro mercado; las dificultades de coordinación, y a veces conflicto, entre instancias públicas del gobierno nacional, del AMSS y las municipalidades, y los conflictos con vecinos por la exclusividad de sus barrios en oposición a la visión de mixtura de usos. A nivel micro se identifican dos limitantes: la debilidad del liderazgo de las instancias responsables de planificación que, sobre todo en el caso del PQD, restringieron el compromiso institucional y personal con la visión de cambio, y el peso de una cultura burocrática que entorpece las prácticas innovadoras dentro del Estado.

De acuerdo con el planteamiento bourdeano asumido por este trabajo, estas condicionantes denotan algunos atributos del campo de la planificación territorial en El Salvador más allá de su operación bajo administraciones ‘progresistas’. En el fondo se trata de tres mecanismos que ordenan la dinámica del campo. En primer lugar, las restricciones estructurales hablan de la reproducción del statu quo en el territorio y en la ciudad perpetuando lo que Lefebvre (1978) entendió como la “estrategia capitalista de dominación del espacio” (p. 161), fundada, según Jaramillo (2009), en la renta del suelo y motivada por la valorización de la propiedad inmobiliaria como principio ordenador del espacio urbano. En segundo lugar, a nivel meso o relacional destacan los conflictos con los vecinos y el

peso de los sectores empresariales motivados por esa misma valorización del suelo y sobre todo las dificultades al interior del Estado para operar de manera coordinada. El mecanismo detrás de esa debilidad sería lo que Wacquant (2017) ha identificado como las disputas en torno al ejercicio del poder estatal sobre el espacio, inherentes al hecho que la planificación territorial es un ‘acto político’. Por último, el nivel micro resalta la importancia de la capacidad de agencia individual, fundamentada en el ‘capital simbólico’ de los agentes (Bourdieu, 1995), dentro de los procesos de planificación, en términos del aprovechamiento (o no) de sus márgenes de maniobra personales a la hora de establecer relaciones de coordinación y negociación con otros agentes para incidir en la toma de decisión.

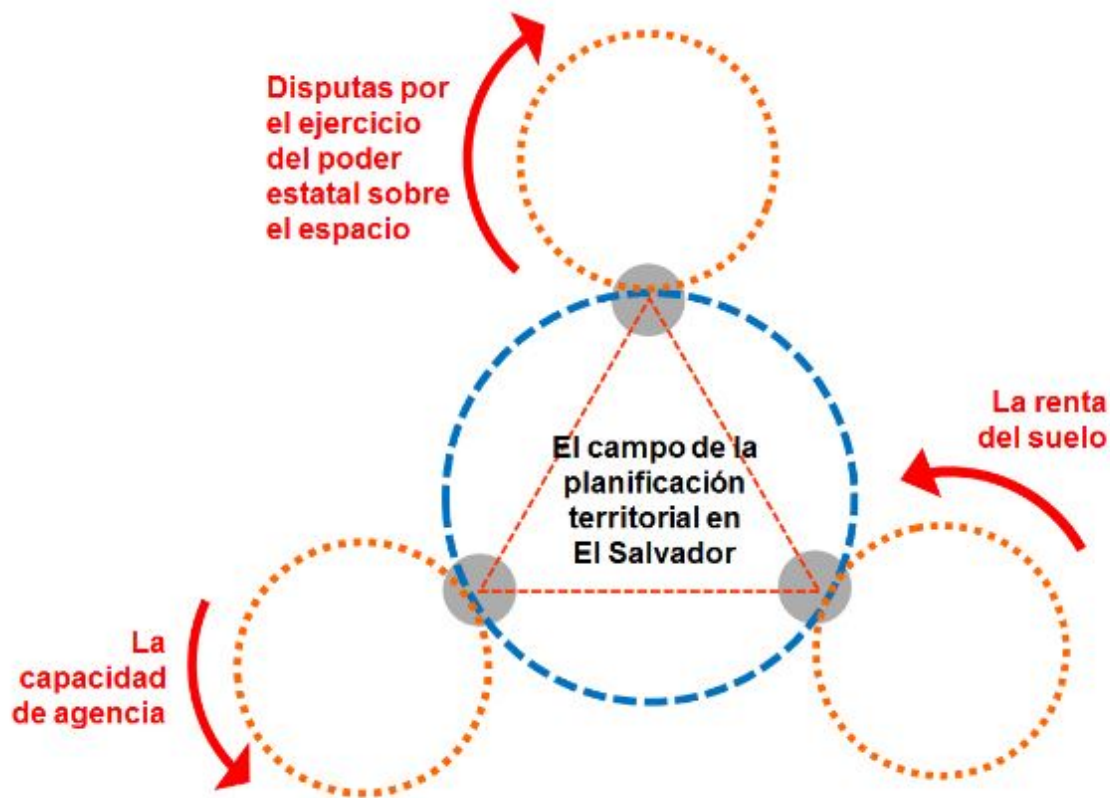


Figura 3.  
Mecanismos y campo de la planificación territorial en El Salvador  
Fuente: Elaboración propia.

La Figura 3 ilustra este planteamiento entendiendo la imbricación de los tres mecanismos: renta del suelo, disputas por el ejercicio del poder estatal sobre el espacio y capacidad de agencia como fuerzas cuya operación simultánea condicionó la configuración del campo de la planificación territorial en El Salvador durante el período 2009-2019, desvirtuando el PQD y limitando los alcances del PDT-AMSS, como probablemente lo siguen haciendo en la actualidad.

## Referencias

- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 3(114), 35-69. <https://n9.cl/3j7zo>
- AZUELA, A. (2016). Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad. *Direito & Práxis* v7, 14, 588-608. <https://www.redalyc.org/pdf/3509/350945825021.pdf>
- BOURDIEU, P. (1995). *The Rules of Art*. Stanford University Press.
- BOURDIEU, P. (2003). *Las estructuras sociales de la Economía*. Anagrama.
- BOURDIEU, P. Y WACQUANT, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI Editores.
- CAMPBELL, S. Y FAINSTEIN, S. (2003). *Readings in Planning Theory* (Segunda ed.). Blackwell Publishers.
- CHARMAZ, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: a practical guide through qualitative analysis*. Sage
- COSLOVSKY, S. (2016). Beyond bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in Sao Paulo, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(6), 1103-1119. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12330>
- DIARIO OFICIAL. (24 DE JUNIO DE 2016). Creación del Consejo Consultivo Ciudadano. *Diario Oficial*, págs. 3-4.
- FAINSTEIN, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review* 35(4), 451-478. <https://doi.org/10.1177/107808740003500401>
- FERNANDES, E. Y MALDONADO, M. M. (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina, nuevos paradigmas y posibilidades de acción. *Revista Forum de Direito Urbano e Ambiental* nov-dic, 54, 11-16. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina>
- FLYVBJERG, B., BRUZELIUS, N. Y ROTHENGATTER, W. (2013). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge University Press.
- FLYVBJERG, B. (2007). Five misunderstandings about case study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/10778004052843>
- FORESTER, J. (2012). Learning to improve practice: lessons from practice stories and practitioner own discourse analyses. *Planning Theory &*

*Practice*, 13(1), 11-26. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649905>

- FORESTER, J. (2013). *Planning in the face of conflict*. American Planning Association.
- HARVEY, D. (1979). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI Editores.
- HARVEY, D. (2008). *París, capital de la modernidad*. Ediciones Akal S.A.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. (2a ed.). Ediciones Uniandes.
- LEFEBVRE, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Ediciones Península.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La Producción del Espacio*. Capitán Swing Libros.
- MANZANAL, M., ARQUEROS, M. X., ARZENO, M. Y NARDI, M. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 35(106), 50-72. <https://doi.org/10.7764/1411>
- MATTAR, J. Y CUERVO, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MÁRQUEZ, L. Y PRADILLA, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux, N & González, C. *La Ciudad Latinoamericana a debate perspectivas teóricas* (pp. 17-56). Universidad Autónoma de Querétaro.
- ONU HÁBITAT. (2021). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada. Programa de las Naciones Unidas para el Hábitat y los asentamientos*
- RODRÍGUEZ, J. C. (2011). Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana. *Quivera* 13(2), 232-258. [https://n9.cl/urbanismo\\_3](https://n9.cl/urbanismo_3)
- SETEPLAN. (2015). Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. *Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ELSAL.pdf>
- WACQUANT, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios y aplicaciones. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(129), 279-304. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200013>.
- YIN, R. (2014). *Case Study, research and methods*. Sage.



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74877594003>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Carlos E Ferrufino

**El campo de la planificación territorial en El Salvador (2009-2019): condicionantes estructurales y logros limitados**

The field of territorial planning in El Salvador (2009-2019):  
structural conditions and limited achievements

O campo do planejamento territorial em El Salvador  
(2009-2019): condições estruturais e conquistas limitadas

Le champ de l'aménagement du territoire à El Salvador  
(2009-2019) : conditions structurelles et réalisations limitées

*Revista Bitácora Urbano Territorial*

vol. 34, núm. 1, p. 27 - 39, 2024

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

bitacora\_farbog@unal.edu.co

**ISSN:** 0124-7913 / **ISSN-E:** 2027-145X

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n1.112107>