

Planificación urbana en tres capitales centroamericanas en el siglo XXI: conflictos entre agentes y disputas por el control del espacio metropolitano.

Carlos Ferrufino.

Cita:

Carlos Ferrufino (2021). *Planificación urbana en tres capitales centroamericanas en el siglo XXI: conflictos entre agentes y disputas por el control del espacio metropolitano*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/403>

Planificación urbana en tres capitales centroamericanas en el siglo XXI: conflictos entre agentes y disputas por el control del espacio metropolitano

Resumen

Este trabajo explora los conflictos en torno a los procesos de planificación urbana en tres capitales centroamericanas: Guatemala, San José y San Salvador durante el período 2003-2018 como expresiones de las relaciones de poder entre los diversos agentes del campo de la planificación. Para ello, se retoma el enfoque del constructivismo estructural de matriz bourdeana a través de casos de estudio a profundidad en cada una de las ciudades. Esto permite identificar por un lado las condicionantes estructurales del campo y las relaciones entre los agentes. Los conflictos se manifiestan alrededor de tres ejes: el aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable; la transformación de las zonas residenciales; y las disputas entre entes estatales, en los cuales se tienden a reproducir las condiciones de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad en el espacio urbano. Estas luchas expresan los diferentes tipos de relacionamiento que establecen los agentes estatales, empresariales y habitantes entre sí, sus estrategias de negociación y resistencia, arreglos institucionales particulares y en definitiva su capacidad de agencia. Detrás de estas relaciones operan como mecanismos las luchas por el poder político en el espacio metropolitano y las disputas por la valorización del suelo.

Palabras clave

Centroamérica, planificación urbana, área metropolitana, conflicto, agente interesado

1. Introducción

Centroamérica es todavía en la segunda década del siglo XXI la región menos urbanizada de América Latina. De acuerdo al Informe Estado de la Región (PEN-CONARE, 2021) 62% de los centroamericanos habitan en ciudades contra más de un 80% en la región latinoamericana. No obstante, durante las dos primeras décadas de este siglo Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica (ver Figura 1) han experimentado una intensa actividad de planificación del territorio en diferentes niveles: nacional, sub nacional, municipal e incluso a nivel supra nacional centroamericano.



Figura 1: Centroamérica, casos de planificación en tres capitales
Fuente: elaboración propia

En los últimos años se han formulado y aprobado planes de ordenamiento y desarrollo territorial en Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José. Este trabajo concentra su atención en las experiencias del: Plan de Ordenamiento Territorial de Guatemala (POT-Guatemala, 2009); Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS, 2016) y el Plan de la Gran Área Metropolitana (GAM) de San José, Costa Rica (2014) para identificar los principales conflictos que han surgido en torno a los procesos de planificación urbana y entenderlos como manifestaciones de las relaciones de poder entre agentes estatales, empresariales y habitantes. El trabajo es una derivación de la tesis 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.

Para ello, la presentación se organiza en cinco secciones. En la primera, se repasa el marco teórico anclado en el constructivismo estructural para asentar la reflexión sobre una lógica sociológica relacional, complementada con una visión contemporánea sobre planificación, conflictos y estudios urbanos latinoamericanos. En la segunda sección se explica la estrategia metodológica empleada a partir de un enfoque pluralista con base en tres casos de estudio, entrevistas a informantes clave y revisión documental. La tercera sección presenta los principales hallazgos con una presentación general de las experiencias y la identificación de tres ejes de conflicto en los procesos de planificación urbana en la región: aprovechamiento del suelo; transformación de zonas residenciales; y disputas entre entes estatales. Estos hallazgos se discuten en la cuarta sección en la que se contrasta la evidencia empírica con la literatura para responder a la pregunta ¿cómo se manifiestan las relaciones de poder entre los agentes del campo a través de los conflictos en torno a la planificación en las capitales centroamericanas? Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones que explican los mecanismos detrás de estos relacionamientos y el papel central del conflicto en la configuración de los espacios metropolitanos en Centroamérica.

2. Marco teórico

El estudio busca entender cómo los conflictos en torno a la planificación urbana en tres capitales centroamericanas son manifestación de las relaciones de poder entre los agentes, las cuales se expresan a través de tensiones, negociación de agendas comunes y acciones de resistencia en el espacio metropolitano.

La investigación se inspira en el enfoque del constructivismo estructural de Bourdieu & Wacquant (2005) para conceptualizar el campo de la planificación desde una lógica relacional. El campo se entiende como un espacio social parcialmente autónomo con una dinámica propia que posee un conjunto de reglas y agentes, con distintas posiciones y capitales característicos. Bourdieu lo definió 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). Aunque Bourdieu no empleó su modelo para los procesos urbanos, la investigación busca proponer una conceptualización propia para

Centroamérica y aplicarla al campo de la planificación a partir de cinco elementos: reglas, agentes, recursos, relaciones y niveles, como ha sugerido Wacquant (2017).

Las reglas del campo se entienden como el conjunto de políticas públicas, leyes, normas y disposiciones que regulan la planificación. Los agentes son todos aquellos participantes en el proceso de producción social del espacio que según Harvey (1979, p.175), pueden agruparse en tres grandes categorías: empresariales, que incluyen terratenientes, constructores y financiadores; estatales, que agrupan tomadores de decisión política y funcionarios técnicos como los planificadores; y sociales o habitantes que comprenden individuos, hogares y grupos organizados. Los recursos dentro del campo se entienden como el conjunto de capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos de que disponen los agentes. Las relaciones se refieren a las interacciones, institucionalizadas o no, que se dan entre los agentes. Dichos relacionamientos se producen: por la articulación de organizaciones en espacios consultivos o de toma de decisión legalmente establecidos; por la posición jerárquica entre instancias y dentro de ellas; por sus negociaciones y conflictos y por la interacción personal entre los individuos pertenecientes a dichas organizaciones. Finalmente, los niveles consisten en los diferentes ámbitos en los que se hace planificación en Centroamérica: nacional, en cada país; sub nacional en espacios regionales o metropolitanos, como en el AMSS y en la GAM; municipal de tipo local, como en Guatemala; y el nivel supra nacional centroamericano.

También es importante recuperar otras aproximaciones sobre la vinculación entre planificación y conflicto en los espacios urbanos. Sobresalen los aportes originales de Lefebvre (1978 p.41) sobre los tres visiones conflictivas de urbanismo: de los “hombres de buena voluntad”; de los “administradores” que privilegian una idea de “orden y racionalidad” y el de los promotores inmobiliarios. Lefebvre (2013) explica ese conflicto a partir de las visiones diferenciadas y a veces contradictorias en torno al espacio y al uso que del mismo hacen administradores, urbanistas, empresarios y habitantes. Abramo (2012) visualiza en la ciudad latinoamericana la operación traslapada de la lógica del Estado, del mercado y de la necesidad. En una línea parecida Harvey (1979 p. 175) señala que la distinción esencial entre los agentes radica en su visión en torno al valor de uso y al valor de cambio del suelo, aunque reconoce que el Estado puede oscilar entre una orientación de mercado y otra inclinada hacia las necesidades sociales.

Por otra parte, desde finales del siglo XX se han consolidado el interés por entender la planificación como parte de las relaciones de poder y conflicto entre los agentes. Son relevantes los aportes de autores como Forester (1989, 1993) y Healey (2009) alrededor del

paradigma comunicativo de la planificación ya que la reconocen condicionada por las organizaciones y estructuras históricas, políticas y económicas del territorio. Ello obliga a los profesionales a fundamentar su trabajo 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). De ahí que los planes se entienden más como pactos entre actores territoriales que como meros instrumentos técnicos. Flyvbjerg (2002) señaló que el poder ha sido la ausencia crítica en la investigación, teoría y práctica de la planificación. Esto debido a que la disciplina ha utilizado un enfoque normativo dominante, centrado en “como deberían funcionar las cosas” y no tanto “en como son las cosas realmente”. Para ello, es indispensable penetrar en la discusión sobre la “racionalidad del poder” y su vinculación con el lugar y el uso del espacio. Otros autores como Harris (2011) entienden que la planificación sería parte de un sistema más amplio de “dominación” que expresa las relaciones “entre poder y lugar y los efectos espaciales del poder”. La diferencia más importante entre estas visiones radica en que el paradigma comunicativo, fundamentado en la “racionalidad comunicativa” de Habermas no niega la existencia de conflictos e intereses divergentes pero enfatiza la posibilidad de llegar a acuerdos entre agentes toda vez se creen “condiciones para el diálogo y la colaboración” y los profesionales abandonen la supuesta neutralidad para “reconocer las asimetrías de poder, información y conocimiento” (Forester, 2012).

Desde una perspectiva latinoamericana interesa recoger algunos aportes sobre los conflictos asociados a la planificación. Destaca el planteamiento de Gargantini et al. (2018) que entienden los conflictos urbanos como tensiones latentes o manifiestas entre los agentes vinculados al soporte físico de la ciudad que resultan en violaciones a derechos colectivos. En su planteamiento, la gestión inapropiada del suelo urbano es elemento clave de estos conflictos. Al revisar la experiencia de transformación de barrios en Guadalajara, Verduzco & Valenzuela (2018) apuntan hacia las tensiones generadas por los cambios de usos del suelo y densificación de zonas habitacionales para una gestión pública municipal interesada en promover la inversión privada en un contexto de creciente desigualdad socio económica. 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 (Fernández-Labbé, 2020). Dichas confrontaciones se exacerbarían en el contexto de las economías extractivas latinoamericanas en las que prima la mercantilización de lo urbano 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).

En síntesis, este trabajo se interesa por analizar los conflictos surgidos en el marco de los procesos de planificación urbana de las capitales centroamericanas, entendiéndolos como tensiones que resultan de las relaciones de poder que establece el Estado, los empresarios y habitantes lo que a su vez resulta en diversas negociaciones, disputas y arreglos institucionales. Esto se desarrolla a través de la siguiente propuesta metodológica.

3. Metodología

Se optó por una estrategia metodológica pluralista a partir del estudio de tres casos: el POT de Guatemala; el PDT-AMSS en El Salvador y el Plan GAM en Costa Rica. Como dicen Danermark et al. (2016) 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), específicamente los conflictos en el marco de los procesos de planificación urbana en Centroamérica. Los casos constituyen una muestra intencionada de instrumentos de planificación metropolitana elaborados en la región en el siglo XXI (ver Tabla 1) en los que se pueden rastrear conflictos que involucran al Estado, empresarios y habitantes. Lo que se busca en la lógica de Flyvbjerg (2007) es construir “conocimiento contextualizado” acerca de esas disputas y los relacionamientos entre agentes. Para su selección se han retomado los criterios propuestos por Yin (2014) al tratarse de situaciones críticas, extremas y paradigmáticas en su respectivo país y en la región.

Tabla 1: instrumentos de planificación metropolitana en Centroamérica

País	Ámbito de Planificación	Plan	Año
Guatemala	Municipalidad de Guatemala	POT Ciudad de Guatemala	2008
Honduras	Distrito Central	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Distrito Central	2014
El Salvador	Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)	PDT-AMSS – Esquema Director	2016
Nicaragua	Región Metropolitana de Managua	Plan de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Managua	2015
Costa Rica	Gran Área Metropolitana de San José (GAM)	Plan GAM	2014

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias

Esta base permite abordar procesos emblemáticos de planificación urbana a nivel municipal y metropolitano en tres capitales centroamericanas los cuales ofrecen valiosos contrastes: el municipio más poblado de la región que carece de un marco de gestión metropolitana (Guatemala); un área metropolitana con una institucionalidad propia (AMSS) y un área metropolitana de carácter analítico, pero no legalmente constituida (GAM). Estas

experiencias permiten explorar la naturaleza diferenciada de las instancias responsables de los procesos de planificación: la municipalidad de Guatemala; el Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS) y diversos organismos del gobierno nacional de Costa Rica. Además, cada país posee marcos legales específicos que regulan la forma de hacer planificación.

De ahí que el estudio de estos casos permita hacer comparaciones y contrastes que facilitan identificar tendencias comunes y originalidades y contribuyen a una mejor explicación de los conflictos en torno a la planificación urbana en Centroamérica. En la Tabla 2 se presentan los datos generales de los casos analizados.

Tabla 2: generalidades de las áreas metropolitanas estudiadas

País	Área Metropolitana	Superficie (km²)	Municipios o cantones	Población	% de población nacional
Guatemala	AMCG	2,126	17	3,015,000	17.9
El Salvador	AMSS	610	14	1,790,000	27.6
Costa Rica	GAM	1,967	31	2,268,000	44.4

Fuente: elaboración propia en base a fuentes varias (INE, 2018), (COAMSS/OPAMSS, 2021), (INEC, 2021)

Los casos se han reconstruido a partir de información documental oficial y de 40 entrevistas semi estructuradas a profundidad con informantes clave, incluyendo: planificadores, tomadores de decisión política, empresarios e investigadores¹. Esto permitió contar para cada ciudad con los antecedentes, contenidos y proceso de formulación e implementación de los planes vigentes. Los relatos de los informantes se procesaron a través de un análisis cualitativo inspirado en la Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006) que permitió escuchar la voz de los protagonistas de los procesos e impulsar el trabajo desde una mirada inductiva, a través de un proceso de codificación de donde emergieron 8,155 códigos abiertos y 50 códigos axiales. Para los fines del estudio cobraron especial interés cuatro códigos relacionados con: los conflictos en el proceso de planificación, las competencias municipales; las relaciones y conflictos dentro del Estado y el rol de los políticos en los procesos de planificación. Ello permitió fundamentar una nueva interpretación de las experiencias centrada en la lectura de los conflictos en torno a la planificación urbana y la manera en la que los agentes se relacionan entre sí.

¹ Esto resultó en 34h 16' de grabaciones y 408 páginas de transcripciones

4. Hallazgos: tres casos y conflictos clave en las ciudades centroamericanas

4.1 Experiencias de planificación urbana en tres capitales centroamericanas

4.1.1 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 varias razones. Primero, se trata del municipio más poblado del istmo con 920,000 habitantes (INE, 2018), capital del país y corazón del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG). Segundo, el plan que tiene una escala municipal, fue aprobado en 2009 y cuenta con más de diez años de vigencia. Finalmente, el POT está conectado a otras iniciativas de transformación urbana: el 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 neo urbanismo incluyendo aspectos morfológicos como el transecto urbano; la vinculación entre usos del suelo y transporte público y la importancia del *partnership* con el sector privado y vecinos a los que identifica como los principales usuarios del plan. El POT previó: 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 respectivamente. La pieza central de 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.

4.1.2 PDT-AMSS

El PDT-AMSS es el ejercicio más reciente de planificación territorial en el área metropolitana de la capital salvadoreña y fue elaborado entre 2013 y 2016. La experiencia representa varios elementos de interés por haber estado a cargo de la dupla institucional conformada por el COAMSS y OPAMSS las cuales tienen por ley a su cargo las funciones de planificación metropolitana y emisión de permisos y licencias de construcción por medio de un esquema de colaboración inter municipal.

La historia de la planificación urbana metropolitana en el AMSS tiene más de cincuenta años desde el original Metroplan 80 que reconoció el proceso de metropolización y la necesidad de una estructura institucional particular (Adeley Associates, 1968). En 1986 diez municipalidades dieron vida al COAMSS como instancia de coordinación política y a OPAMSS como instancia técnica de planificación, autónomas respecto al gobierno nacional. Su instrumento de planificación original fue el denominado Metroplan 2000 (OPAMSS, 1989). 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 OPAMSS obtuvo apoyo de la Unión Europea (UE) para elaborar el nuevo PDT con el objetivo de “Construir 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. 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 (COAMSS/OPAMSS, 2016) incluyendo el sistema de compensaciones urbanísticas.

4.1.3 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 fue identificada desde los años setenta del siglo pasado como la más pequeña, más poblada y con mayor aporte a la economía nacional de las cinco regiones de desarrollo de Costa Rica. La misma es 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: la actualización del Anillo de Contención Urbana (ACU); “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 (PRUGAM, 2009b). A pesar de su cierre formal en 2009, el Plan GAM no fue aprobado por el gobierno nacional sino hasta 2014 cuando entró en una disputa judicial que detuvo su aplicación hasta 2018.

4.2 Conflictos en los procesos de planificación urbana en Centroamérica

Tres conflictos recurrentes en los procesos de planificación urbana de las ciudades estudiadas emergen de los relatos de los agentes del campo: por el aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable; por la transformación de zonas residenciales y disputas entre organismos estatales.

4.2.1 Conflictos por el aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable y el otorgamiento de permisos

Uno de los propósitos centrales de los planes urbanísticos elaborados en Centroamérica ha sido impulsar la gestión del suelo urbano regulando actividades e intensidades de uso y fortaleciendo las capacidades de los entes estatales municipales o metropolitanos para otorgar permisos de urbanización y construcción. Estas nuevas regulaciones han derivado en conflictos entre organismos estatales, agentes empresariales, particularmente propietarios y desarrolladores y habitantes en dos ámbitos: el aprovechamiento del suelo en zonas consolidadas o de expansión y el otorgamiento (o no) de los respectivos permisos y licencias.

En el municipio de Guatemala, donde las áreas de expansión urbana están prácticamente agotadas, estas tensiones están vinculadas con el proceso de densificación de la ciudad construida (zonas 4, 10, 11, 15) por lo que las disputas giran en torno al otorgamiento de cambios de uso del suelo y mayores índices de edificabilidad en proyectos habitacionales y comerciales. En el AMSS, las diferencias más críticas son por lograr la calificación de suelos urbanizables en las últimas zonas de expansión del área metropolitana: el Valle del Ángel el norte y áreas ambientalmente sensibles como la Cordillera del Bálsamo y el Volcán de San Salvador al sur y oeste. Lo que ha suscitado la oposición de vecinos y organizaciones sociales motivadas por ejemplo por la protección del recurso hídrico. Algo similar ocurre en la GAM donde la controversia por la aprobación y aplicación del plan ha girado parcialmente

en torno a la definición del anillo de contención y la manera de aplicar los índices de fragilidad ambiental (IFA) para delimitar las zonas de expansión.

Por otra parte, los tres planes comentados persiguen mejorar las capacidades de las instancias estatales para emitir permisos de construcción y urbanización aplicando normativas elaboradas en el marco de los procesos de planificación, como el ROT de Guatemala, el reglamento de la LDOT-AMSS y los planes reguladores cantonales producidos en el marco del Plan GAM. Las confrontaciones en torno a esta actividad de control territorial involucran al Estado, empresarios y habitantes que cuestionan las decisiones de los entes estatales de varias maneras.

En Guatemala, a pesar de reconocerse que el sector privado tuvo una participación central en la formulación del POT, se señala que han existido múltiples presiones empresariales por hacerle enmiendas una vez aprobado, eliminando regulaciones como los alineamientos viales, incrementando los índices de edificabilidad en zonas no previstas originalmente por el plan o admitiendo la continuidad de usos industriales incompatibles. Todo ello al mismo tiempo que los empresarios reclaman la aplicación arbitraria de normas, contribuciones y estándares de parte de la municipalidad. Un planificador guatemalteco del sector privado lo valora así:

Para decir: “porque usted va hacer un proyecto de este tamaño necesita contribuir con esto”. Hay un proceso de negociación entre la municipalidad y el privado... Sí, eso no está escrito en ningún lado y da la puerta al mal manejo. No estoy diciendo que lo hagás, pero las soluciones tal vez no son técnicas al 100%. Eso puede pasar. Es algo de lo cual se le critica mucho a esta municipalidad.

En el AMSS las principales controversias han aparecido en torno a la implementación del sistema de compensaciones urbanísticas derivado del PDT que implica pagos económicos o en obras de urbanización de parte de los desarrolladores beneficiados por el otorgamiento de índices urbanísticos ampliados. En San José, la controversia alrededor del Plan GAM derivó en un conflicto judicial promovido por ciudadanos, profesionales y empresarios que impidió la aprobación de los planes reguladores cantonales y paralizó la aplicación el plan durante cuatro años. Grupos de habitantes agrupados en los llamados “colectivos” también han jugado un papel en estas disputas reclamando el otorgamiento de permisos indebidos, la falta de transparencia en la toma de decisiones públicas o la pérdida de calidad peatonal y ambiental de la ciudad.

4.2.2 Conflictos por la transformación de zonas residenciales

En las últimas dos décadas las capitales centroamericanas han entrado en un proceso de densificación, asociado al agotamiento de los suelos urbanizables en periferia y a la valorización del suelo en áreas bien ubicadas. Esto fue una de las motivaciones iniciales para la formulación del POT de Guatemala que buscaba promover la densificación y vincularla a la disponibilidad de infraestructura y transporte público. No obstante, la “verticalización” ha suscitado numerosas disputas con vecinos en zonas tradicionalmente residenciales que reclaman a la municipalidad: la pérdida de privacidad, la llegada de actividades nocivas, el aumento del tráfico vehicular y la sobre carga de las infraestructuras. Lo mismo se ha producido en el AMSS donde el PDT busca impulsar la densificación y la mixtura de usos, en oposición a la expansión y a la zonificación mono funcional tradicional. Ello ha generado disputas entre las municipalidades, OPAMSS, empresarios y vecinos de barrios privilegiados (Altamira, San Francisco) que buscan impedir la instalación de oficinas y edificios de apartamentos lo que incluso ha escalado a nivel de demandas judiciales, como se ilustra en la figura 2.



Figura 2: “Constructora voraz, déjanos en paz”, valla de vecinos, San Salvador.
Fuente: fotografía por el autor

En la GAM esta conflictividad se ha centrado en las disputas en torno a los reglamentos y normativas técnicas para urbanización, condominios y fraccionamientos que han trascendido del ámbito urbanístico hasta involucrar a la Asamblea Legislativa, la Presidencia y medios de comunicación. Un planificador salvadoreño relata estas tensiones con los vecinos:

...Sí, estoy hablando de los habitantes de la colonia. Se dan cuenta que se permiten más alturas en su colonia y arman una junta (...). Pues redactan correspondencia, se van en contra de la Oficina y quieren hacer un microplan para prohibir el desarrollo en altura. (...) Ellos estuvieran haciendo mucha presión a la Directora y a toda la Oficina en denunciar en

que ellos ahí no querían altura y se hacen sentir... Al punto que no dejaban entrar a los carros de la Oficina por las plumas de la colonia, ya un "bullying" y ¿cuál es la consecuencia? Desincentivan a la empresa privada de seguir invirtiendo en ese sector.

4.2.3 Disputas entre organismos de planificación, ministerios y municipalidades

Esta categoría incluye cuatro tipos de confrontación entre instancias estatales e individuos ya sea durante la elaboración o la implementación de los planes. El primer tipo consiste en el enfrentamiento entre organismos de planificación y otros entes sectoriales, especialmente los de carácter ambiental. Ello es notable en el caso del Plan GAM y las controversias para su aprobación, primero por el INVU y luego por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) por medio de la aplicación de los IFA. Lo mismo ha sucedido entre OPAMSS y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y las diferencias por el otorgamiento de permisos y la aplicación simultánea de las directrices de zonificación ambiental del ministerio y el Esquema Director de la Oficina de Planificación. Lo que también pone en evidencia las fricciones entre gobierno nacional y local, más cuando son de signo político distinto.

El segundo tipo de pugna involucra a las municipalidades. En Guatemala esto sucede por la histórica ausencia de coordinación entre los municipios de la AMCG para tratar temas metropolitanos y las diferencias políticas entre alcaldes. En el AMSS ello se expresa en las diferencias entre entes nacionales relacionados con temáticas urbanas como Obras Públicas, Transporte, Cultura o el ya referido MARN y los organismos metropolitanos COAMSS/OPAMSS. No obstante, también se registran tensiones entre OPAMSS y las municipalidades metropolitanas con más recursos como San Salvador, Santa Tecla o Antigua Cuscatlán, que buscan mayor autonomía para la emisión de sus propios permisos y la aplicación de las compensaciones. En la GAM, los desencuentros entre instancias nacionales encargadas de planificación urbana y municipalidades se centran en el otorgamiento arbitrario de permisos, la ausencia de normativas locales específicas y la inconsistencia de las regulaciones entre los 31 cantones al no haberse adoptado los planes reguladores propuestos por el Plan GAM.

El tercer tipo de tensión surge entre las unidades encargadas de la formulación de planes y las responsables de control territorial, incluso cuando son parte del mismo nivel nacional, metropolitano o municipal. Ello se ha podido registrar al interior de la municipalidad de Guatemala y de OPAMSS y más crítico aún en San José entre MIVAH e INVU. Durante la fase de formulación de los planes son las unidades de planificación las que conducen el proceso dejando de lado a las de control. Mientras que en la implementación es control

territorial quien adquiere mayor importancia, llegando a enmendar los planes de facto sin necesariamente consultar con planificación. Una planificadora en Costa Rica lo expresa de la siguiente manera:

El ministro o ministra de vivienda está en el Consejo de Gobierno con poder político, hasta cierto punto, pero con poco poder legal real, mientras que el Instituto tiene poder legal pero muy poco poder político. Ahí la importancia del tema de las relaciones. En el pasado, según yo he escuchado (...) la relación entre el Ministerio y el Instituto nunca ha sido buena. Incluso en algún momento han sido realmente malas.

Finalmente, estas disputas entre organizaciones tienden a reproducirse entre individuos, profesionales de la planificación urbana, que ocupan puestos directivos o técnicos dentro de las mismas. En algunos casos, como durante la formulación del PDT-AMSS, se ha establecido redes de colaboración entre OPAMSS y las municipalidades metropolitanas. No obstante, estos relacionamientos entre planificadores pueden también ser conflictivos y dificultar los procesos de coordinación entre gobiernos nacionales y locales, como sucedió en la GAM entre los equipos y directivos de MIVAH, INVU y MINAE o históricamente entre los alcaldes de la AMCG. ¿Cómo se vinculan estos conflictos en torno a la planificación urbana a las relaciones entre los agentes del campo? Las múltiples respuestas a esta pregunta se discuten en la siguiente sección.

5. Discusión: relaciones entre agentes y conflictos en torno a la planificación urbana en Centroamérica

Desde una lógica sociológica relacional los conflictos antes identificados son manifestaciones de las relaciones de poder que establecen los agentes del campo de la planificación: estatales, empresariales y habitantes, con sus respectivos forcejeos y negociaciones.

5.1 Relaciones de negociación permanente con los empresarios

Los grupos empresariales: propietarios de tierra, desarrolladores y financistas son interlocutores privilegiados del Estado en el campo de la planificación y protagonistas en los conflictos sobre el aprovechamiento del suelo y otorgamiento de permisos. Esto se reconoce de forma explícita en los casos ya que todos los planes analizados han declarado su intención de trabajar junto al sector privado en la consecución de ese ideal de ciudad más competitiva y sostenible. Tanto en el AMSS como en la GAM hay registro de reuniones informativas y talleres de consulta con las respectivas cámaras de la construcción y grandes empresas desarrolladoras. En Guatemala además de ese tipo de consultas se ha institucionalizado un espacio de discusión y toma de decisiones conjunta a través de la

Junta de Ordenamiento Territorial (JOT) donde participan empresarios, concejales y técnicos. Se reconoce que todo esto ha obligado a la municipalidad de Guatemala y a OPAMSS a mejorar sus capacidades de comunicación y negociación con los privados alrededor de temas como índices urbanísticas y compensaciones. No ha sido el caso del Plan GAM donde la negociación formal solo involucró a instancias públicas que finalmente no pudieron ponerse de acuerdo para aprobar el plan GAM, lo que obligó al MIVAH e INVU a negociar con los privados en condiciones de mayor precariedad.

Esto confirma la validez de los planteamientos de Rodríguez (2011) sobre el nuevo rol de los planificadores como mediadores de procesos desde una lógica de racionalidad comunicativa. No obstante, la evidencia indica que en los casos estudiados no es tanto una negociación que proteja a los más vulnerables sino una negociación más o menos abierta con los poderes económicos del territorio. Se cumple lo visualizado por Harvey (1979) que la planificación tiende a sucumbir ante el *status quo* y su reproducción, mientras que los empresarios buscan defender y aumentar los “valores de cambio” de sus propiedades. Todo ello, pone en relieve la importancia de las capacidades de negociación de las organizaciones y los profesionales que Adams & Tiesdell (2010) entienden como sintomáticas de la penetración de la cultura de mercado en el campo de la planificación.

Aparte de las prácticas formales de negociación también se detectan múltiples contactos y reuniones bilaterales no instituidas entre empresarios y equipos técnicos de cara a la emisión de permisos. En Guatemala y el AMSS esta negociación se entiende como parte del proceso de consulta y asesoría previa en el marco de los respectivos planes y su interés en orientar la acción de los privados en la ciudad. No obstante, los planificadores saben que si se produce una discrepancia crítica, los empresarios, sobre todo los más grandes o “influyentes”, vinculados a las élites de sus respectivos países, pueden recurrir a otros canales para ejercer presión o negociar sus proyectos directamente con los tomadores de decisión del más alto nivel independientemente de su filiación política. Otro recurso para ejercer presión es la organización de coaliciones contra el plan, junto a ciudadanos particulares, colegios profesionales y medios de comunicación como sucedió en la GAM. Estos movimientos: incidencia, influencia, movilización de medios son estrategias documentadas en la literatura sobre el comportamiento de las élites en la región para incidir en las políticas públicas (Waxenecker, 2017; Segovia, 2018). Un trasfondo de estos relacionamientos es la familiaridad y cercanía entre representantes empresariales y funcionarios después de múltiples episodios de negociación. Muchos planificadores en Centroamérica han desarrollado una trayectoria profesional que ha pasado o pasará por la empresa privada, lo cual favorece la constitución de redes y potenciales colaboraciones. Por

último, los mismos planes y técnicos parten de un enfoque pro inversión que posiciona al Estado y a los profesionales como facilitadores de los proyectos privados.

Todo lo anterior confirma la visión de Flyvbjerg et al. (2013), sobre como el poder de los grupos de interés económico se ejerce a través de su capacidad de influencia sobre los tomadores de decisión enmascarada con un ropaje técnico que minimiza los impactos y sobrevalora los beneficios de las propuestas privadas. No obstante, esta aparente desventaja de los entes estatales respecto a los empresarios no evita que surjan conflictos cuando los planificadores con sus propios respaldos políticos, o por una disposición más inclinada hacia el interés público, resisten a la presión y deniegan permisos o imponen condiciones más restrictivas para el desarrollo de los proyectos privados como ha sucedido puntualmente en el Guatemala y en el AMSS. Ello es compatible con la crítica que Bourdieu (2003) hace a la simplificación de entender las organizaciones públicas como “aparatos” que procesan de manera uniforme normativas e instrucciones y confirma la posibilidad de ejercer una capacidad de agencia en la toma de decisiones sobre el territorio (Bastiaensen et al. 2015).

5.2 Relaciones complejas con habitantes y organizaciones de la sociedad civil

El estudio de las experiencias centroamericanas muestra como los habitantes, vecinos y organizaciones de la sociedad civil entran en conflicto con empresarios y diversas instancias del Estado al rechazar permisos de urbanización y construcción en zonas de expansión y cuestionar procesos de densificación en zonas residenciales. Estas situaciones conflictivas se plantean a pesar que todos los planes estudiados hayan buscado promover diversas estrategias de participación y mecanismos de consulta con los habitantes.

El POT de Guatemala estableció desde 2008 la figura de los PLOT como instrumentos de planificación de detalle que debían especificar las disposiciones del plan municipal a escala barrial asegurando la participación de los vecinos organizados en comités. No obstante, hasta ahora sólo se han formulado dos PLOT impulsados por grupos empresariales. Otras iniciativas desde los habitantes no han podido desarrollarse ante el desinterés de la misma población y la ausencia de apoyo técnico. Además, los vecinos pueden emitir opiniones, no vinculantes, ante la JOT para el otorgamiento de permisos aunque la percepción es que estas tienden a no ser consideradas en la toma de decisión respecto a los procesos de densificación. En el AMSS, el convenio original para la formulación del PDT incorporó como socias de OPAMSS a dos organizaciones de la sociedad civil: la Fundación Dr. Guillermo Ungo (FUNDAUngo) y la Universidad Centroamericana (UCA), encargadas de los procesos participativos y de formación en el marco del PDT. Durante el proceso de formulación del

mismo se llevaron a cabo talleres de consulta y presentaciones. Sin embargo, estos procesos se valoran como limitados por las restricciones de tiempo, recursos económicos y capacidades metodológicas de los profesionales a cargo del proceso. Ello ha quedado evidenciado a posteriori en las controversias suscitadas con los habitantes por las propuestas de densificación, usos mixtos y zonas de expansión previstas en el mismo plan. Otra muestra de estas insuficiencias es la inoperancia desde 1990 del Comité de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COPLAMSS) que la legislación prevé como organismo consultivo con la participación de la sociedad civil y población. La situación en la GAM plantea algunas particularidades. Por un lado, el proceso de planificación limitó los mecanismos de participación de la población a presentaciones informativas y consultas electrónicas que no tuvieron mayor repercusión en la propuesta final ni pudieron evitar los litigios judiciales posteriores. Por otro lado, es notable la participación protagónica de otros agentes de la sociedad civil en el proceso de planificación como la Universidad de Costa Rica (UCR), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (Tec) y la presión de calle ejercida por los llamados “colectivos” en temas vinculados a la planificación urbana como: espacio público, seguridad ciudadana, movilidad blanda o la protección de los ríos urbanos (PEN-CONARE, 2018).

Estas experiencias hablan de la insuficiencia de los mecanismos y prácticas para incorporar a los habitantes en los procesos de planificación urbana quienes entran en conflicto por la calidad de su entorno inmediato en lo que la literatura denomina “*not in my backyard*” o *NIMBY* (Campbell, 2003, p.300). También se puede interpretar que esos residentes, especialmente en las zonas más privilegiadas están defendiendo la exclusividad de sus barrios y manteniendo alejados a otros usos y usuarios que puedan comprometer sus privilegios espaciales, tal como lo han estudiado autores como Pinçon-Charlot & Pinçon (2018) para las élites europeas y Abramo (2012) en las ciudades latinoamericanas. Esto a pesar que los planes analizados se acercan teóricamente al paradigma de la “racionalidad comunicativa” y buscan “crear condiciones para el diálogo y la colaboración” (Rodríguez et al. 2013). No obstante, como indica la literatura, los técnicos tienen dificultades para relacionarse con los habitantes por lo que tienden a ignorarlos (Coslovsky, 2016). Como lo explican Márquez & Pradilla (2017), la primacía de lo privado y la mercantilización de la ciudad latinoamericana disminuyen las posibilidades de la participación ciudadana ya que los interlocutores privilegiados de los procesos de toma de decisión son los empresarios. En esa línea, hay que destacar por su ausencia, otros conflictos clásicos en la literatura sobre los procesos de urbanización en América Latina particularmente: movilizaciones de pobladores de asentamientos precarios, ocupantes e inquilinos; reivindicaciones por acceso a servicios básicos; o las luchas por el espacio público con vendedores de la calle. Ello no

quiere decir que estas confrontaciones no existan en la región, solamente indica que los informantes no las han valorado como significativas para los procesos de planificación urbana estudiados. Más bien aparecen como relevantes las relaciones de cooperación y forcejeo entre el Estado y agentes sociales emergentes como universidades y colectivos. Siguiendo a Lefebvre (1976, p.141) el accionar de estos grupos constituiría una potencial expresión de “praxis política” que favorecería la constitución de una visión social alternativa que podría apuntalar la resistencia contra la imposición de la lógica del capital en el territorio.

5.3 Relaciones de coordinación y disputa dentro del Estado

Las experiencias de planificación urbana de las capitales centroamericanas dejan ver múltiples confrontaciones entre instancias estatales: ministerios, instituciones autónomas nacionales y metropolitanas y municipalidades. Ante ello, se han ensayado diversas normas y arreglos institucionales orientados a facilitar la coordinación y colaboración con resultados variados.

El caso guatemalteco presenta el diseño más sencillo, en tanto el proceso de planificación ha estado a cargo del gobierno municipal sin requerir, ni permitir, el involucramiento del gobierno nacional ni de las otras municipalidades de la AMCG. Esto por una decisión pragmática del POT que se enfocó en la escala municipal y por la relativa autosuficiencia técnica, económica y política de la municipalidad de Guatemala. Sin embargo, esta falta de espacios institucionalizados de interacción ha comenzado a ser superada informalmente a través de reuniones de técnicos, y en última instancia de alcaldes, para abordar temas como la movilidad o la gestión ambiental. La creación de la gremial de planificadores territoriales “Creamos Guate” ha sido también una respuesta desde lo individual ante esa ausencia.

Al contrario, COAMSS/OPAMSS son organismos autónomos de coordinación entre los gobiernos locales con respaldo legal y una experiencia acumulada por más de treinta años. Con esa base, OPAMSS ha buscado coordinar temas sectoriales, como movilidad, infraestructura y servicios básicos, con el gobierno nacional a través del Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) donde sesionan alcaldes y ministros, aunque sin mayores resultados en términos de evitar conflictos como los vinculados a las regulaciones ambientales. A lo largo del proceso de elaboración e implementación del PDT, OPAMSS también ha enfrentado tensiones con las municipalidades para lograr la aprobación final del plan, de las reformas legales respectivas, el otorgamiento de permisos y la distribución de las compensaciones urbanísticas. Ante ello, se han seguido varias estrategias: trabajo conjunto en la formación de cuadros técnicos municipales; cabildeo directo con los concejos

municipales y negociaciones bilaterales entre la dirección ejecutiva y los alcaldes. Las estrategias también fueron diversas en la GAM. Por una parte, la iniciativa original del plan surgió en el marco de un espacio de coordinación formal, instituido por ley, el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) donde participan todos los entes sectoriales nacionales vinculados a la planificación urbana. Por otra parte, el Plan GAM previó la elaboración de planes reguladores para los cantones metropolitanos y así contar simultáneamente con una visión metropolitana y regulaciones locales coherentes. Sin embargo, ninguna de estas estrategias fructificó positivamente en tanto no se evitaron los sucesivos rechazos del Plan GAM por parte del INVU y del MINAE, ni se logró la apropiación de los planes reguladores por las municipalidades lo que ha permitido que estas sigan emitiendo permisos y normas de urbanización de forma dispersa.

Las dificultades para lograr una efectiva coordinación y colaboración entre entes públicos tienen como trasfondo las ambigüedades, vacíos y traslapes de competencias en una situación que subraya la relevancia de afrontar los retos de inter sectorialidad e inter escalearidad que Mattar & Cuervo (2017) han planteado para la planificación del desarrollo en Latinoamérica. La ausencia de dicha coordinación también puede entenderse como una especie de competencia entre organizaciones por ejercer poder en el espacio ya que como dice Flyvbjerg (2002) “no hay poder si no se ejerce”. De ahí que estas disputas y las respuestas comentadas se pueden interpretar como luchas entre organizaciones para ejercer el “poder estatal” sobre el territorio (Bourdieu & Wacquant 2005, p.167). Por ello, estos autores cuestionan el concepto mismo de “Estado” y lo entienden más bien como una diversidad de sub campos donde se disputa el control de dicho poder asociado con la visibilidad política de titulares y jerarcas. Esto se acopla bien con los hallazgos de Coslovsky (2016) que conceptualiza los estados latinoamericanos como redes de canales de influencia e información dentro de las cuales emergen múltiples contradicciones y facciones. En el fondo, como plantea Long (2007, p.67) las organizaciones son “conjuntos de prácticas” propicios para el forcejeo y la negociación, en este caso, entre tomadores de decisión política de nivel nacional y municipal.

Por último, las experiencias centroamericanas ponen en evidencia como estas disputas entre organizaciones estatales también se manifiestan en las relaciones personales entre los planificadores y los tomadores de decisión política. En algunos casos existen experiencias de colaboración exitosas como para la formulación y aprobación POT y el PDT-AMSS detrás de las cuales ha habido períodos extensos de consolidación de los equipos de trabajo y respaldo de alcaldes con visibilidad política. En el caso de la GAM dichos equipos nunca lograron consolidarse lo que resultó en confrontaciones personales, demandas judiciales e

indiferencia de los tomadores de decisión, en el sentido bourdeano de “no sentirse concernido” por lo que estaba en juego en el campo (Bourdieu & Wacquant, 2005, p.174).

6. Conclusiones

El recorrido por los más recientes planes urbanísticos de las capitales de Guatemala, El Salvador y Costa Rica pone en evidencia tres conflictos en el campo de la planificación: por el aprovechamiento del suelo urbano y urbanizable y la emisión de permisos; por la transformación de zonas residenciales; y disputas entre organismos estatales y planificadores. Dichos conflictos tienen que ver con la naturaleza misma de la planificación territorial como campo de relaciones entre agentes diversos con posiciones y disposiciones diferenciadas respecto a la ciudad. Estos relacionamientos se expresan a través de: prácticas formales e informales de negociación permanente; mecanismos, todavía insuficientes, de participación e involucramiento de los habitantes en los procesos de planificación; espacios de coordinación, institucionalizados o no, entre ministerios, instituciones autónomas y municipalidades y redes emergentes de profesionales.

Detrás de estas relaciones y de las pugnas por obtener un mayor aprovechamiento del suelo ya sea en la ciudad construida o en la periferia y la emisión de los respectivos permisos está la búsqueda de la valorización de la propiedad del suelo. Ello reafirma lo planteado por Jaramillo (2009) en tanto la renta del suelo sería el mecanismo impulsor de los procesos de uso y transformación del espacio urbano y, como lo plantearon Lefebvre (1976) y Harvey (1979), del alineamiento de los agentes en la producción social de ese espacio. Ese mismo principio generativo estaría detrás de las confrontaciones por las mutaciones en las zonas residenciales privilegiadas, donde por un lado los grupos empresariales buscan aprovechar oportunidades de valorización y por otro, los habitantes acomodados buscan proteger las “externalidades de vecindario” muy valoradas por los segmentos de más altos ingresos interesados en asegurar su “proximidad a semejantes”, como lo ha explicado Abramo (2012). Desde esa perspectiva, mientras los estados centroamericanos responsables de la planificación urbana, ya sea a nivel del gobierno nacional, entes metropolitanos o municipalidades no se posicionen o intervengan sobre esos mecanismos de renta del suelo difícilmente podrán gestionar con eficacia estos conflictos.

Por otra parte, las numerosas tensiones entre organizaciones del mismo Estado en el marco de los procesos de planificación ponen de manifiesto luchas más profundas por el poder político y su ejercicio en el espacio. Como han señalado Bourdieu (2003, 2009) y Wacquant (2017) esto tiene que ver con la naturaleza compleja y heterogénea del Estado abierto a múltiples posibilidades de influencia y comportamientos de parte de tomadores de decisión y

técnicos. Esto es relevante por dos razones. Primero, porque subraya la importancia de los aspectos personales en los procesos de planificación, incluyendo las interpretaciones, márgenes de maniobra y en última instancia la capacidad de agencia de que disponen los individuos a la hora de relacionarse, negociar, crear redes, coordinar con otros agentes y tomar decisiones sobre la ciudad. De ahí la importancia de algunos arreglos y procedimientos informales a la hora de buscar la coordinación entre entidades públicas. Segundo, porque recuerda que la planificación urbana o territorial es un “acto político”, como lo han dicho Mattar & Cuervo (2017) y que por lo tanto no puede desasociarse de luchas por el poder político que trascienden de la elaboración y aprobación de planes o de la emisión de permisos. En el fondo, la evidencia centroamericana confirma lo que había adelantado Flyvbjerg (2002) que para asumir eficazmente estos conflictos la planificación urbana está llamada a trascender de su aparente neutralidad técnica para reelaborar su relación con tomadores de decisión política, grupos empresariales, habitantes y entre profesionales.

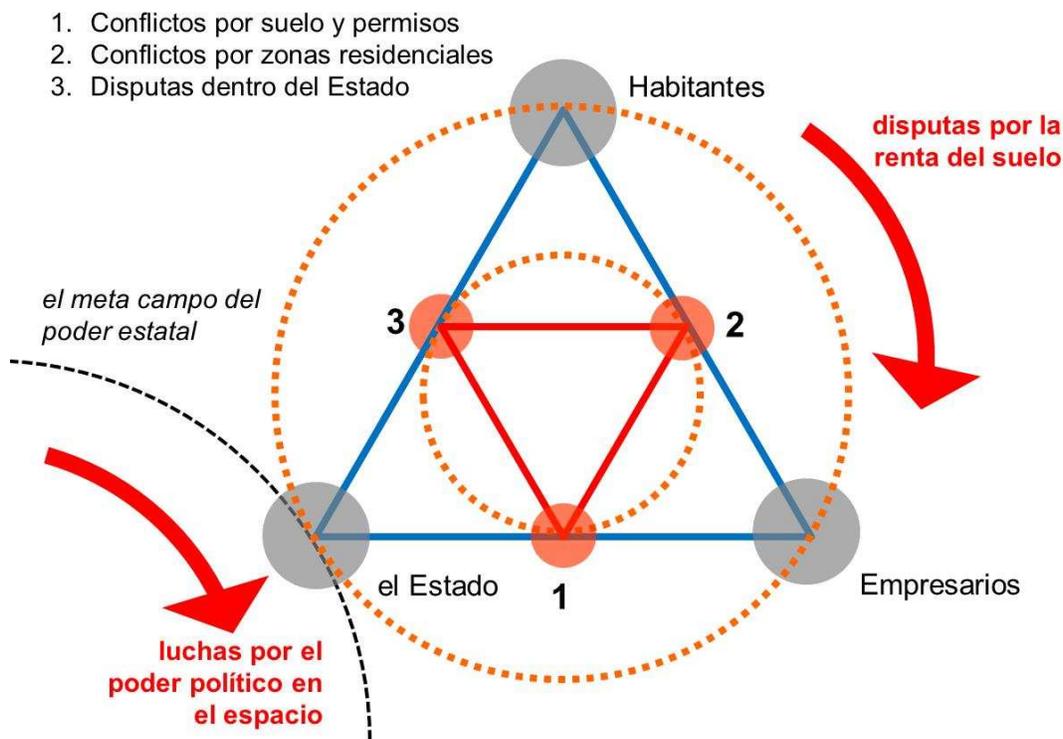


Figura 3: Conflictos y agentes en el campo de la planificación en Centroamérica
Fuente: elaboración propia

En la figura 3 se muestra una interpretación gráfica de este planteamiento. Significa entonces que los conflictos en torno a la planificación urbana en Centroamérica son expresiones de las relaciones de poder, y de resistencia, entre los agentes del campo que a su vez están configuradas por las disputas en torno a la renta del suelo y las luchas por el ejercicio del poder político en el espacio.

7. Referencias

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure* v38 n114, 35-69.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State-Market relations in land and property. *Planning Theory and Practice* v 11 n2, 187-207.
- Adley Associates. (1968). *Metroplan 80*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas (MOP).
- Bastiaensen, J., Merlet, P., & Flores, S. (2015). *Rutas de desarrollo en territorios humanos*. Managua: UCA Publicaciones.
- Bourdieu, P. (1992). *Réponses*. París: Seuil.
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la Economía*. Buenos Aires: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2009). *El Sentido Práctico*. México: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Campbell, S., & Fainstein, S. (2003). *Readings in Planning Theory* (Segunda ed.). Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: a practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- COAMSS. (2016). *Acuerdo No. 2 del 07.07.2016*. San Salvador: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador: Diario Oficial #31 tomo 414.
- COAMSS/OPAMSS. (2016). *Sistematización del esquema director plan de desarrollo territorial del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: COAMSS/OPAMSS; UCA; FundaUngo.
- COAMSS/OPAMSS. (21 de abril de 2021). *Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador*. Recuperado el 01 de agosto de 2021, de Caracterización: <https://opamss.org.sv/quienes-somos-nueva/>
- Coslovsky, S. (2016). Beyond bureaucracies: heterarchies and the regulation of urban conflicts in Sao Paulo, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research* 1-33.
- Danermark, B., Jakobsen, L., Ekström, M., & Karlsson, J. (2016). *Explicando la sociedad*. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.
- Fernández, R., & Lungo, M. (1988). *La estructuración de las capitales centroamericanas*. San José, Costa Rica: 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* v46 n137, 225-246.

- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Forester, J. (2012). Learning to improve practice: lessons from practice stories and practitioner own discourse analyses. *Planning Theory & Practice* v13 n1, 11-26.
- Forester, J. (2013). *Planning in the face of conflict*. Chicago, IL: American Planning Association.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research 21:3. *Journal of Planning Education and Research*, 353-366.
- Flyvbjerg, B. (2007). Five misunderstandings about case study research. *Qualitative Inquiry* v12, 219-245.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2013). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. (1era. Edición ed.). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- 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.
- INE. (01 de diciembre de 2018). *Instituto Nacional de Estadística*. Recuperado el 01 de agosto de 2021, de Censo de población Guatemala 2018: <https://www.censopoblacion.gt/censo2018/poblacion.php>
- INEC. (30 de junio de 2021). *Instituto Nacional de Estadística y Censo*. Recuperado el 01 de agosto de 2021, de Proyección de población: <https://www.inec.cr/poblacion>
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano 2a ed*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Harris, N. (2011). Discipline, Surveillance, Control: a Foucaultian Perspective on the Enforcement of Planning Regulations. *Planning Theory and Practice* 12:1, 57-76
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Healey, P. (2009). In search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making. *Planning Theory and Practice* 10:4, 439-457.
- 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.
- Márquez, L., & Pradilla, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolas, & C. González, *La Ciudad Latinoamericana a debate perspectivas teóricas* (págs. 17-56). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.

- Mattar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Municipalidad de Guatemala. (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Guatemala: documento de soporte*. Guatemala: Municipalidad de Guatemala.
- OPAMSS. (1989). *Metroplan 2000*. San Salvador, El Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- OPAMSS. (2012). *Formulario de Solicitud de Subvención Europe AID 132303L/ACT/SV*. San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- PEN-CONARE. (2018). *Informe Estado de la Nación 2018*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación - Consejo Nacional de Rectores.
- PEN-CONARE. (2021). *VI Estado de la Región*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación - Consejo Nacional de Rectores.
- Pinçon, M. Charlot-Pinçon, M. (2018). Social power and power over space. How the Bourgeoisie Reproduces itself in the City. *International Journal of Urban & Regional Research* 115-125
- PRUGAM. (2009b). *Informe Financiero Final correspondiente a la Etapa de Cierre y Transferencia*. San José, Costa Rica: Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica.
- Rodríguez, J. C. (2011). Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana. *Quivera v13 n2*, 232-258.
- 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 año 15-1 enero junio*, 9-36.
- Segovia, A. (2018). *Economía y poder: recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. Guatemala: F&G Editores / INCIDE.
- Verduzco, B., & Valenzuela, B. (2018). Los distritos urbanos gastronómico - turísticos, conflictos y problemas para la gestión pública. Guadalajara, México. *Eure v44 n132*, 237-262.
- Wacquant, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios y aplicaciones. *Eure v43 n129*, 279-304
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura del Estado?* San Salvador: Ediciones Böll.
- Yin, R. (2014). *Case Study, research and methods*. Londres: Sage.