

# SISTEMATIZACIÓN DEL ESQUEMA DIRECTOR PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR PDT - AMSS

---

SAN SALVADOR, 2016





## SISTEMATIZACIÓN DEL ESQUEMA DIRECTOR PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL AMSS

Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador  
COAMSS/OPAMSS

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo)

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA)

### **SISTEMATIZACIÓN DEL ESQUEMA DIRECTOR PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR PDT-AMSS**

Carlos E. Ferrufino (coordinador)  
Sofía Rivera (investigadora)  
Tatiana Espinal (investigadora)  
Brenda Palacios (apoyo administrativo)

Diseño y diagramación:  
Tatiana Espinal  
Sofía Rivera

Esta publicación ha sido elaborada en el marco del proyecto “Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador”, financiado por la Unión Europea a través del convenio de cooperación DCI-NSAPVD/2012/309-374. El contenido es responsabilidad de los autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión o punto de vista institucional de la Unión Europea (UE).

Impreso en Talleres Gráficos UCA  
500 ejemplares

San Salvador, julio de 2016



## CONTENIDO

	Introducción.....	11
	<b>I. Metodología del estudio</b>	
	1.1. Revisión documental.....	15
	1.2. Entrevistas a profundidad.....	16
	<b>II. Antecedentes del proyecto: objetivos, productos y metodología</b>	
	2.1. Los antecedentes.....	21
	2.2. Los objetivos.....	23
	2.3. Límites y alcances.....	24
	2.4. Los productos.....	25
	2.5. Metodología.....	38
	<b>III. Los actores y los niveles de participación</b>	
	3.1. La propuesta.....	43
	3.2. Los hechos registrados.....	45
	3.3. Lo que dicen los participantes.....	46
	<b>IV. El proceso de elaboración</b>	
	4.1. Preparación.....	51
	4.2. El diagnóstico.....	52
	4.3. La prospectiva.....	54
	4.4. La propuesta.....	56

**V. Análisis y valoraciones**

**65** .....5.1. Fortalezas  
**67** .....5.2. Debilidades  
**68** .....5.3. Lecciones aprendidas y por aprender  
**70** .....5.4. Lecciones para mejora, lo que se puede cambiar  
**72** .....5.5. Pasos futuros

**VI. Conclusiones y recomendaciones**

**77** .....6.1. Conclusiones  
**80** .....6.2. Recomendaciones finales  
**84** .....Referencias

## ÍNDICE DE FIGURAS Y FOTOS

Fig. 1 Entrevistas a actores claves en el proceso de elaboración del PDT-AMSS.....	<b>16</b>
Fig. 2. Productos esperados Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador PDT-AMSS.....	<b>26</b>
Fig. 3. Metodología de la prospectiva del AMSS en la etapa del diagnóstico estratégico.....	<b>28</b>
Fig. 4. Proceso de aprobación del PDT-AMSS.....	<b>31</b>
Fig. 5. Proceso de elaboración del PDT-AMSS y sus mecanismos para la colaboración y coordinación según la metodología participativa.....	<b>39</b>
Foto 1. Primera promoción Diplomado en Planificación Territorial.....	<b>33</b>
Foto 2. Trabajo en grupos durante los talleres de prospectiva.....	<b>44</b>
Foto 3. Participantes de los talleres durante la etapa de diagnóstico del PDT-AMSS.....	<b>46</b>
Foto 4. Participantes de municipalidades en taller de propuesta.....	<b>47</b>
Foto 5. Participantes en mesas de trabajo.....	<b>47</b>
Foto 6. Participantes durante taller de proceso de aprobación.....	<b>51</b>
Foto 7. Participantes durante Sesión Especial Metropolitana.....	<b>53</b>
Foto 8. Participantes durante Sesión Especial Metropolitana.....	<b>57</b>
Foto 9. Participantes durante Sesión Especial Metropolitana.....	<b>58</b>
Foto 10. Taller de prospectiva desarrollado en la UCA.....	<b>59</b>
Foto 11. Participación de Alcaldes Municipales en talleres de prospectiva.....	<b>60</b>
Foto 12. Exposición durante primer taller de consulta ciudadana.....	<b>61</b>
Foto 13. Participantes primer taller de consulta ciudadana.....	<b>61</b>
Foto 14. Taller de presentación de propuesta a técnicos municipales.....	<b>65</b>
Foto 15. Presentación a ciudadanía en segundo taller de consulta ciudadana.....	<b>69</b>
Foto 16. Participación de Alcaldes en taller de prospectiva.....	<b>70</b>
Foto 17. Durante la ronda de preguntas y respuestas en el primer taller de consulta ciudadana...	<b>71</b>
Foto 18. Participación de empresarios en talleres de desarrollo económico.....	<b>72</b>
Foto 19. Participantes en primer taller de consulta ciudadana.....	<b>73</b>
Foto 20. Panelistas invitados al foro de consulta ciudadana.....	<b>73</b>
Foto 21. Presentación durante segundo taller de consulta ciudadana.....	<b>81</b>
Foto 22. Taller de cierre del PDT-AMSS.....	<b>82</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>22</b>	..... <b>Tabla 1:</b> Instrumentos de planificación para el ordenamiento y desarrollo relativos al Área Metropolitana de San Salvador.
<b>23</b>	..... <b>Tabla 2:</b> Resultados planteados dentro del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT - AMSS).
<b>37</b>	..... <b>Tabla 3:</b> Categorías y sub categorías de actores que participaron en el proceso de planificación.
<b>52</b>	..... <b>Tabla 4:</b> Detalle de Talleres de etapa de Diagnóstico.
<b>55</b>	..... <b>Tabla 5:</b> Detalle de Talleres de etapa de Prospectiva.
<b>60</b>	..... <b>Tabla 6:</b> Detalle de Talleres y Foro de etapa de Propuesta.



## SISTEMATIZACIÓN DEL ESQUEMA DIRECTOR PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL AMSS

### SIGLAS

Área Metropolitana de San Salvador	<b>AMSS</b>
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	<b>CEL</b>
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	<b>CEPA</b>
Código Municipal	<b>CM</b>
Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador	<b>COAMSS</b>
Consejo de Desarrollo Metropolitano	<b>CODEMET</b>
Comité de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador	<b>COPLAMSS</b>
Desarrollo Económico Territorial	<b>DET</b>
Dirección General de Estadística y Censo	<b>DIGESTYC</b>
Departamento de Organización del Espacio	<b>DOE</b>
Diplomado en Planificación Territorial	<b>DPT</b>
Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima	<b>FUNDASAL</b>
Fundación “Dr. Guillermo Manuel Ungo”	<b>FUNDAUNGO</b>
Gobierno de El Salvador	<b>GOES</b>
Ley de Acceso a la Información Pública	<b>LAIP</b>
Ley del Medio Ambiente	<b>LMA</b>
Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador	<b>LDOT-AMSS</b>
Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	<b>LODT</b>
Lincoln Institute of Land Policy	<b>LILP</b>
Ministerio de Agricultura y Ganadería	<b>MAG</b>
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<b>MARN</b>
Ministerio de Economía	<b>MINEC</b>
Organización Mundial de la Salud	<b>OMS</b>
Organización No Gubernamental	<b>ONG</b>
Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador	<b>OPAMSS</b>
Ordenamiento Territorial	<b>OT</b>
Plan Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador	<b>PDT-AMSS</b>
Plan Maestro de Desarrollo Urbano	<b>PLAMADUR</b>
Plan Maestro de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	<b>PMODT</b>
Plan Parcial “El Ángel”	<b>PPA</b>
Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local	<b>SACDEL</b>
Sub Región Metropolitana de San Salvador	<b>SRMSS</b>
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”	<b>UCA</b>
Unión Europea	<b>UE</b>
Vice Ministerio de Transporte	<b>VMT</b>
Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano	<b>VMVDU</b>



## INTRODUCCIÓN

El relato del proceso de formulación del Esquema Director del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS) es a la vez, largo, complejo y rico en potenciales aprendizajes para todo aquel interesado en las actividades de planificación territorial en El Salvador. La elaboración del PDT-AMSS comenzó en febrero de 2013 y se extiende hasta julio de 2016 y desde un principio se propuso construirlo de manera participativa alentando el involucramiento de diversos actores estatales, empresariales y ciudadanos.

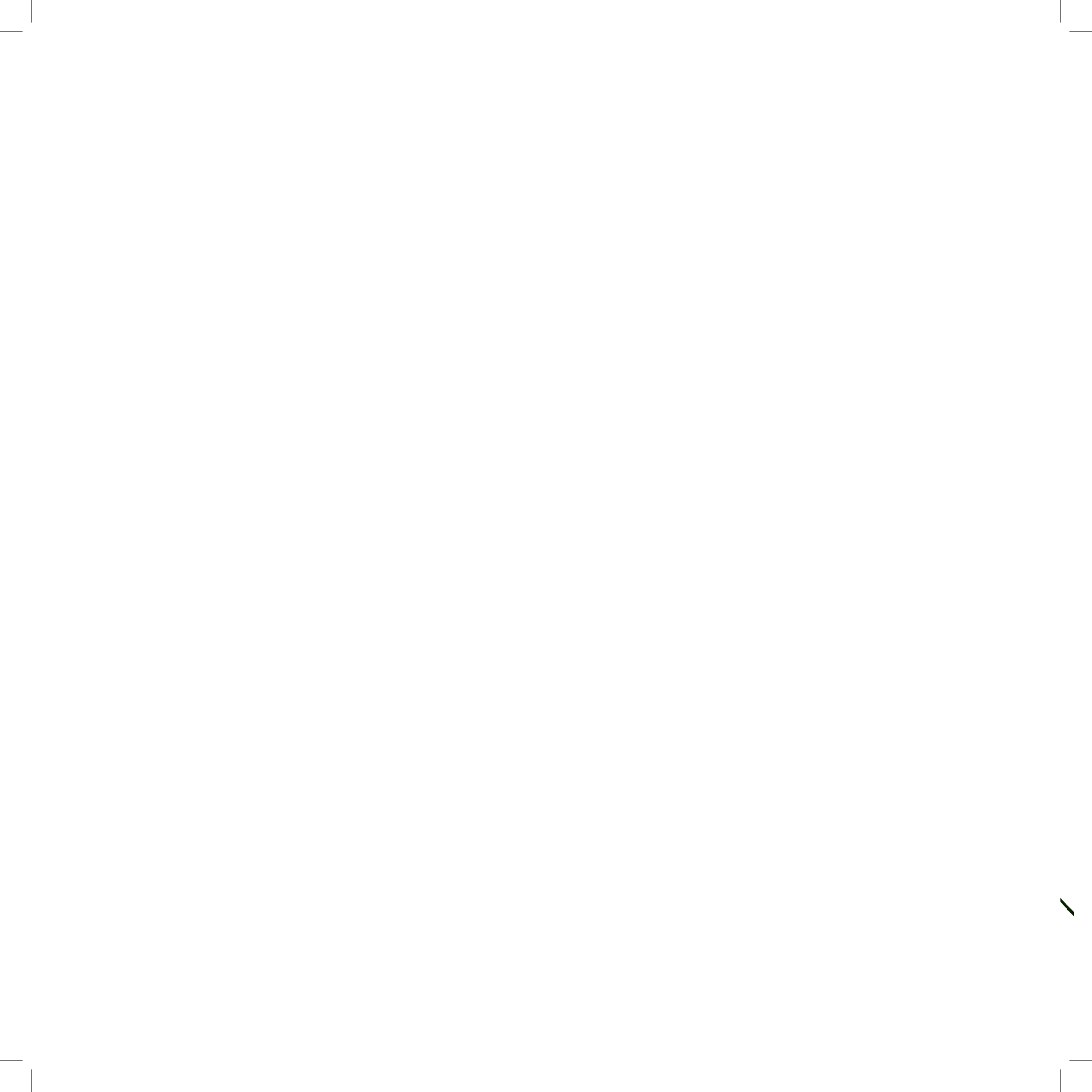
En este documento se busca dar cuenta de las principales características y productos de dicho proceso, tanto desde la perspectiva del proceso oficial con una visión más descriptiva, como desde las valoraciones de los mismos participantes, para llegar al final a la identificación de conclusiones y lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para los actores vinculados a la planificación del territorio metropolitano. En tal sentido, este documento constituye tanto una memoria descriptiva del proceso como un análisis de las percepciones de los actores en contraste con la metodología de estudio así como con algunos elementos teóricos de la planificación urbana y territorial. Se trata de “darle la palabra al actor” en la lógica propuesta por Taylor & Bogdan (1994), y relacionar el proceso al paradigma contemporáneo de la planificación comunicativa y participativa. Así, esta sistematización busca tener una utilidad práctica ya que sirve a la vez como una valoración inicial del proyecto “Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS)” ejecutado por el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS) con la colaboración de la Fundación “Dr. Guillermo Manuel Ungo” (FUNDAUNGO) y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) con financiamiento de la Unión Europea (UE) y además, pretende dejar insumos para futuros ejercicios de planificación participativa a cargo de la OPAMSS.

Para ello, este documento se organiza en seis grandes partes. En la primera se da cuenta de la metodología cualitativa de la sistematización. En la segunda, se presenta los antecedentes del proyecto general, sus objetivos, límites, alcances y los productos esperados. En la tercera parte se introduce la discusión del proceso por medio de una explicación de las diferentes etapas de la formulación, haciendo referencia a la propuesta inicial de proceso, lo que efectivamente se realizó y algunas percepciones de los actores, sus niveles de participación y valoraciones iniciales. En la sección cuarta, se plantea el proceso de elaboración del PDT-AMSS y en la sección quinta se plantea el debate en torno a las fortalezas, debilidades, temas críticos del PDT-AMSS y se hace una aproximación a las lecciones aprendidas, positivas y negativas. Finalmente, en la sexta sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para la OPAMSS de cara a futuros ejercicios de planificación en la ciudad.



A red horizontal band across the center of the page, containing the title and a pattern of white handprints. The handprints are stylized and arranged in a repeating pattern.

# I. Metodología del estudio



## I. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Para realizar esta sistematización el equipo de la UCA utilizó una metodología cualitativa orientada a profundizar en la naturaleza del proceso de planificación. Ello se considera particularmente apropiado para un proyecto que se planteó más que como un ejercicio técnico de planificación como un proceso de fortalecimiento de las capacidades de planificación participativa en el AMSS. Para ello, se siguieron dos técnicas: la revisión documental y la entrevista a profundidad con actores representativos, además de la participación directa en muchas de las actividades realizadas a lo largo del proceso en vista de ser la UCA uno de los socios del proyecto.

### 1.1. REVISIÓN DOCUMENTAL

La sistematización partió de la revisión de documentos oficiales elaborados en el marco de la formulación y ejecución del proyecto “Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT-AMSS)” por cualquiera de los tres socios: OPAMSS, FUNDAUNGO y UCA. Claramente la fuente predominante es la OPAMSS como líder del proyecto y principal responsable de la ejecución. Los documentos revisados incluyen:

- Descripción de la Acción, Solicitud Completa de Subvención del proyecto (OPAMSS, 2012)
- Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) (FUNDAUNGO, 2015)
- Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador (FUNDAUNGO, 2015b)
- Memoria de 23 talleres participativos con actores; dos Talleres de Consulta Ciudadana y un Foro de Consulta Ciudadana, desarrollados por la OPAMSS y FUNDAUNGO o UCA;
- Listas de asistencia y documentos de propuesta y sistematización del Diplomado en Planificación Territorial (UCA)
- Listas de asistencia, planificación y formulación de las Formaciones Iniciales en Planificación Territorial y documento de sistematización de sesiones (UCA, 2015)
- Memoria de reuniones y entrevistas sostenidas por la OPAMSS con actores clave para el PDT-AMSS (OPAMSS)
- Documento de Estudio de Casos de Planificación Territorial (UCA-DOE, 2015)
- Diagnóstico del PDT-AMSS (OPAMSS, 2014)
- Prospectiva PDT-AMSS (OPAMSS, 2015)

La revisión documental ha permitido reconstruir el proceso que se describe en la sección II en términos de sus etapas, actividades, productos y actores. Las memorias de los talleres dan cuenta de la dinámica y productos de cada encuentro, mientras que las memorias de las entrevistas hablan acerca de los temas clave e intereses particulares de los actores identificados como relevantes.

### 1.2. ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

Para complementar la información oficial de los documentos, el equipo UCA procedió a realizar dieciocho entrevistas con actores clave que participaron en el proceso de elaboración del PDT-AMSS. Se trata de una muestra intencionada que busca reconocer:

- Diferentes tipos de actores: socios del proyecto (OPAMSS, UCA y FUNDAUNGO), instituciones de gobierno nacional y municipalidades, representantes del sector privado y de ONGs;
- Sexo: hombres y mujeres
- Profesiones: arquitectura y otras profesiones

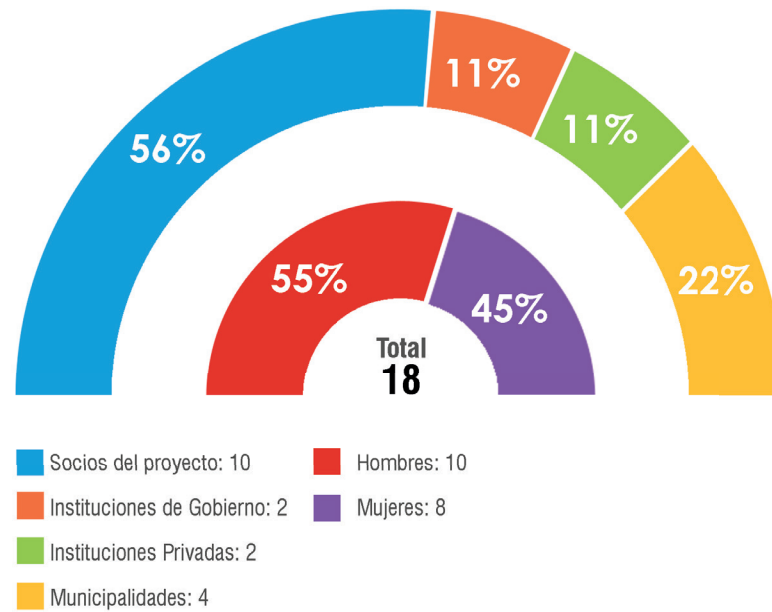
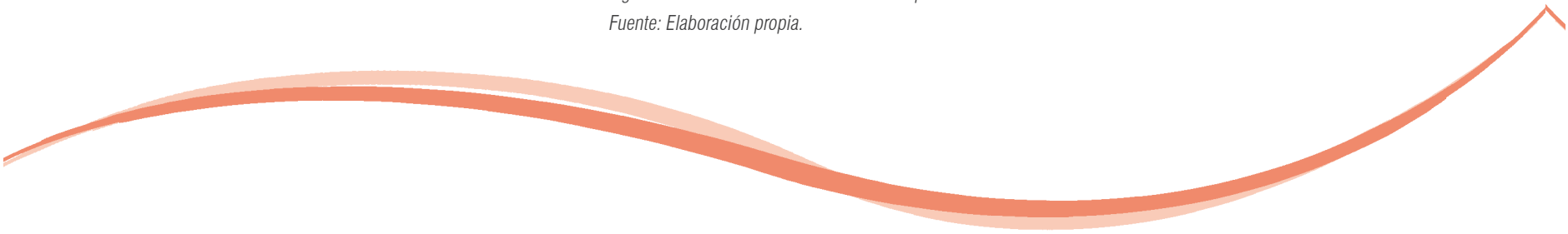


Figura 1. Entrevistas a actores claves en el proceso de elaboración del PDT-AMSS.  
Fuente: Elaboración propia.





En todas las entrevistas se utilizó un mismo cuestionario de diez preguntas abiertas acerca de:

- Conocimiento del proceso y de los participantes;
- Valoración e involucramiento;
- Temas críticos y principales intereses en el PDT-AMSS;
- Expectativas y lecciones aprendidas.

Las entrevistas se realizaron entre septiembre y noviembre de 2015. Se ha optado por proteger el anonimato de los participantes por lo que no se indican nombres, solo referencias respecto a la organización de proveniencia. Los contenidos de las entrevistas han servido como uno de los insumos clave para entender las perspectivas y valoraciones de los actores

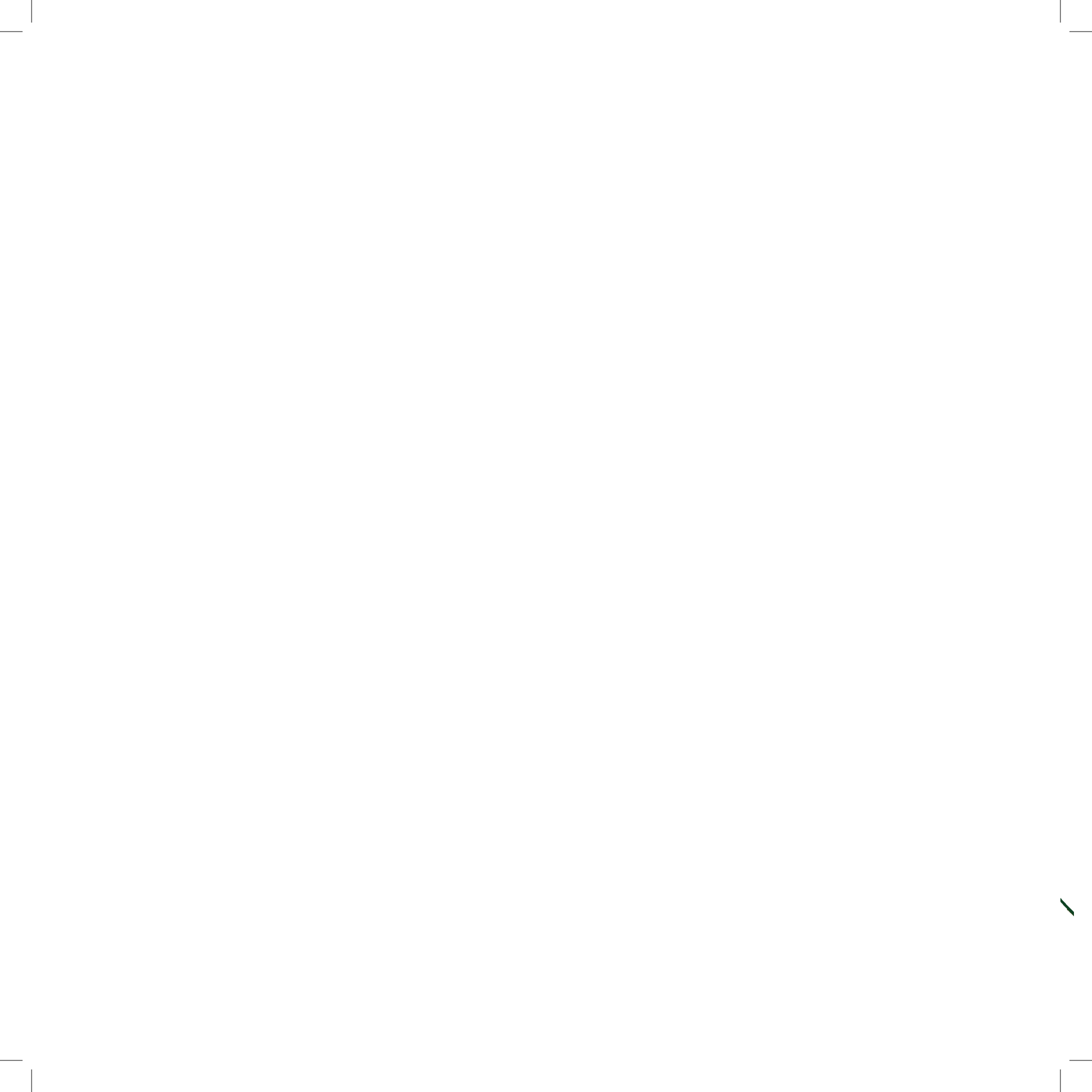
Finalmente, se han realizado varias entrevistas al equipo técnico de la OPAMSS para recuperar la memoria institucional respecto a las diferentes etapas del proceso del PDT-AMSS, en tal sentido, la OPAMSS constituye un actor privilegiado para reconocer, valorar y hacer recomendaciones sobre el proceso.





# II. Antecedentes del proyecto

Objetivos, productos y metodología



## II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO: OBJETIVOS, PRODUCTOS Y METODOLOGÍA

El PDT-AMSS fue formulado por la OPAMSS en julio de 2012 para ser presentado a la UE e inició formalmente su ejecución en febrero de 2013. Como su nombre lo indica el proyecto se planteó dos objetivos clave de diferentes niveles. En el nivel más concreto se propuso la actualización del PDT-AMSS particularmente de su principal instrumento de control territorial, el esquema director heredado de Metroplan 2000 (1989). A un nivel más procedimental se propuso realizar esa actualización de manera participativa y desde un enfoque de gestión territorial.

Lo anterior contiene dos novedades importantes: por un lado, la OPAMSS asumió tanto la conducción como la elaboración del nuevo plan sin seguir el patrón de recurrir a consultores individuales o empresas internacionales, como fue el caso de otros planes metropolitanos previos. Por otro lado, la OPAMSS invitó a dos organizaciones de la sociedad civil como “socios” en este esfuerzo: FUNDAUNGO, para hacerse cargo del proceso participativo y la UCA para colaborar en los aspectos formativos y de asesoría. En esta sección se busca describir los principales componentes de la formulación: los antecedentes, objetivos, límites y alcances, productos, actores involucrados y la metodología propuesta para llevar a cabo el Plan. También se hace referencia a las adaptaciones que fueron sucediendo a lo largo del proceso. Para destacar algunos puntos notables se alude a las visiones de los participantes entrevistados para finalmente extraer algunas conclusiones relevantes.

### 2.1. LOS ANTECEDENTES

La planificación urbana en el AMSS tiene casi 50 años de historia, que arrancan con el original Metroplan 80 (Adley Associates, 1968). En el informe de “Estudio de Casos de Planificación Territorial en el AMSS” (UCA-DOE, 2015), elaborado como parte de este proyecto, particularmente en la sección relativa al estudio comparativo de planes metropolitanos, se hace un relato detallado de los diversos planes que desde aquel entonces se han venido sucediendo en el AMSS: Metroplan 2000 (1989), PLAMADUR (1997) y el PDT-SRMSS (2011) haciendo un balance de sus fortalezas y debilidades, elementos en común y originalidades.

Uno de los elementos que sobresalen en ese análisis es que hasta ahora ha sido el Metroplan 2000 (1989) (OPAMSS, 1989) el instrumento que ha tenido mayor impacto en la dinámica metropolitana en tanto se consolidó como verdadera herramienta para ejercer control territorial y cumplir con la función de otorgamiento de permisos y licencias.

*“ (...) La UCA participa porque suscribimos un convenio con OPAMSS para apoyar la formulación del PDT-AMSS. Pero más de fondo es porque el propósito de todo esto es la actualización del plan de desarrollo territorial y creo que a la UCA le interesa incidir en la formulación de instrumentos de ese tipo”*  
*(InvestigadorB, 2015)*

*“(...) El antecedente es el PDT-SRMSS, fue realizado desde el VMVDU como una asistencia técnica a las municipalidades (...), es el que de alguna forma pasó a ser la base para la actualización (...)”*  
(Urbanista, 2015)

Hay un consenso bastante amplio que ello se debió a tres factores: la implantación de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (LDOT-AMSS); la creación y funcionamiento del Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación del AMSS (COAMSS/OPAMSS) y la relativa sencillez del instrumento.

No obstante, también hay un consenso bastante generalizado, tanto dentro como fuera del COAMSS/OPAMSS, que 25 años después de su formulación dicho instrumento ha sido rebasado por la dinámica de la ciudad y que el mismo adolece de vacíos. En tal sentido, las principales justificaciones para llevar adelante el PDT-AMSS son:

1. El carácter “temporal” del Metroplan 2000 (1989) original, y su necesaria modernización.
2. Los cambios en la dinámica urbanística de los catorce municipios respecto a los años noventa, incluyendo la necesidad de controlar el modelo de urbanización expansiva.
3. La no inclusión en el Metroplan 2000 (1989) de cuatro municipios del AMSS, que obligan a una actualización urgente.
4. La rigidez de algunas disposiciones y la difícil aplicación de otras, aunado a la posterior creación de otras disposiciones normativas a veces contradictorias.
5. El abordaje puramente urbanístico, o de regulación de los usos del suelo del Metroplan 2000 (1989).
6. La obligación legal, según la LDOT-AMSS, de proceder a una actualización periódica del esquema director, la cual formalmente nunca se había realizado en 25 años.

INSTRUMENTO	Entidad responsable	Año de elaboración	Estado de aplicación
Metroplan 80	MOP	1968	No oficial
Metroplan 2000	OPAMSS	1989	Vigente
Plan maestro de desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada	MOP/VMVDU	1997	No oficial
Plan maestro de transporte del Área Metropolitana de San Salvador	MOP/VMT	1997	No oficial
Plan de ordenamiento y desarrollo territorial de la Subregión Metropolitana de San Salvador	MOP/VMVDU	2010	No oficial
Directrices de zonificación ambiental y los usos de suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador	MARN	2011	Vigente

Tabla 1: Instrumentos de planificación para el ordenamiento y desarrollo relativos al Área Metropolitana de San Salvador.

Fuente: Documento de Metodología Participativa elaborado por FUNDAUNGO.

No obstante, más allá del aparente consenso en torno a la desactualización de los instrumentos y la necesidad de adaptarlos a las condiciones de la ciudad, más relevante es cuestionarse qué maneras habría a futuro para que ello no se repita. En todo caso, lo anterior justifica el interés de la OPAMSS en proceder con la actualización del PDT-AMSS y solicitar el apoyo de la UE para tal fin.

## 2.2. LOS OBJETIVOS

El proyecto planteó dos grandes objetivos, uno global y otro específico. El objetivo global se definió como: *“Construir un territorio democrático, participativo, sostenible y productivo a través del uso racional del suelo en el ámbito de la gestión territorial”*. El objetivo específico es: *“Favorecer procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador”* (OPAMSS, 2012).

1	2	3
Fortalecer las capacidades técnicas de la OPAMSS y las municipalidades del AMSS para la gestión del territorio a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del AMSS (PDT-AMSS).	Reorientar el modelo territorial expansivo a uno de desarrollo consolidado en altura y re uso del suelo de cara a la sostenibilidad ambiental y socio económica del AMSS.	Poner en marcha de espacios de coordinación metropolitana y micro regionales con actores locales para promover una gestión y diseño territorial responsable de forma participativa, sostenible y equitativa.

Tabla 2. Resultados planteados dentro del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (PDT - AMSS).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos objetivos se plantearon tres grandes resultados:

- R1: *Fortalecidas las capacidades técnicas de la OPAMSS y las municipalidades del AMSS para la gestión del territorio a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del AMSS (PDT-AMSS). Para ello, se apostó por que los técnicos de la OPAMSS y las municipalidades metropolitanas recibieran capacitación y sensibilización en torno a la realidad del AMSS y el nuevo modelo territorial.*
- R2: *Reorientar el modelo territorial expansivo a uno de desarrollo consolidado en altura y re uso del suelo de cara a la sostenibilidad ambiental y socio económica del AMSS. Esto se traducía en una propuesta de actuaciones sobre la mancha urbana para evitar la expansión sobre territorios rurales y zonas no urbanizables;*

*“(...) Vimos que el proyecto daba una oportunidad dado que se quería impulsar un proceso de planificación participativa”*

*(Investigador, 2015)*

- R3: *Puesta en marcha de espacios de coordinación metropolitana y micro regionales con actores locales para promover una gestión y diseño territorial responsable de forma participativa, sostenible y equitativa. Ello implicaba la identificación de los actores sociales clave y el diseño de estrategias de participación incluyendo la futura fase de aplicación.*

Hay que destacar que estos objetivos y resultados se mantuvieron constantes a lo largo de todo el proceso de actualización del PDT-AMSS.

### **2.3. LÍMITES Y ALCANCES**

En el sentido más estricto los alcances del PDT-AMSS están definidos por la LDOT-AMSS que establece desde una perspectiva jurídica su finalidad y contenidos. De ahí cuando se formuló el proyecto, se advirtió la necesidad de actualizar los instrumentos regulatorios vigentes a nivel metropolitano, por lo que la acción se denominó: “Actualización del Plan de Desarrollo Territorial”. Sin embargo, los contenidos de este plan quedaron acotados a las necesidades y capacidades institucionales de la OPAMSS y al marco legal vigente.

De forma sucinta en la Ley se planteó que el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) tiene como finalidad “la regulación del OT y el desarrollo urbano del AMSS, el mejor aprovechamiento de los recursos y la plena utilización de los instrumentos de planeación”. En ese marco del proyecto preveía cubrir la elaboración de algunos de los contenidos más importantes del PMDOT. Esto fue objeto de debate al interior del equipo de la OPAMSS que definió que de acuerdo a la LDOT-AMSS y a las competencias específicas de la oficina, el producto final del proyecto corresponde al Esquema Director del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT).

Para el equipo técnico fue claro que otros contenidos legalmente establecidos escapaban a los alcances del proyecto de elaboración del PDT-AMSS, notablemente las propuestas de planes sectoriales que corresponden a diversos entes, tales como: infraestructura vial, transporte público, agua, energía y telecomunicaciones. De ahí que el alcance definitivo del Plan corresponde más a un “Esquema Director” detallado, que además de la propuesta de clasificación de suelos incluye un plano de tratamientos urbanísticos que llega a una mayor especificidad, dependiendo de las características del territorio. Los principales límites del proyecto fueron de carácter administrativo operativo, en tanto la disponibilidad de recursos era modesta, sobre todo comparada con lo invertido en planes metropolitanos previos. Finalmente, a lo largo del proceso también resultó evidente que la disponibilidad y permanencia de recursos humanos representó una limitante importante.



## 2.4. LOS PRODUCTOS

### 2.4.1 La propuesta original

En la formulación original del proyecto se previó la elaboración de ocho productos principales de diferente naturaleza:

#### i. Productos de planificación:

- Diagnóstico que incluye: biofísico, urbano territorial y socio económico del AMSS.
- Prospectiva del AMSS, incluye diagnóstico estratégico y escenarios.
- Propuesta de Plan de Desarrollo Territorial del AMSS, que comprende:
  - Clasificación del suelo
  - Tratamientos Urbanísticos
  - Lineamientos Normativos
  - Banco de Proyectos Estratégicos.

#### ii. Productos de formación e investigación:

- Diplomado en Planificación Territorial para técnicos de las 14 municipalidades, de FUNDAUNGO y de la OPAMSS;
- Formaciones iniciales en Planificación Territorial para diversos actores del AMSS;
- Estudio de casos de Planificación Territorial en el AMSS.

#### iii. Productos del proceso participativo:

- Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) (FUNDAUNGO, 2015);
- Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador (FUNDAUNGO, 2015b).

### 2.4.2. Los productos ejecutados

Adelante se presenta una breve síntesis acerca de la naturaleza y contenidos de los productos ejecutados como parte del proyecto. Vale aclarar que cada producto dispone de un documento de respaldo donde se explican antecedentes, metodología y contenidos.



Figura 2. Productos esperados Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador PDT-AMSS.  
Fuente: Elaboración propia.

### **i. Diagnóstico y caracterización del AMSS en aspectos: urbano territoriales, socio económicos y biofísicos**

En un inicio en el marco del desarrollo del diagnóstico del PDT-AMSS se plantearon únicamente dos componentes: biofísico y socioeconómico, posteriormente el equipo técnico de la OPAMSS vio la necesidad de incorporar el aspecto urbano territorial. El diagnóstico tenía como objetivo recopilar y analizar variables urbanísticas y territoriales, socioeconómicas y biofísicas del AMSS para visualizar un nuevo modelo de desarrollo. A continuación, se describen los tres componentes de una manera sintética:

- **Diagnóstico Urbano - Territorial**

En este documento se abordaron varias temáticas. En el sistema urbano territorial se describen aspectos como: sistema de asentamientos humanos, uso de suelos, espacios abiertos, equipamiento colectivo, infraestructura de servicios, movilidad urbana e infraestructura vial.

Además, se hizo un análisis de los hechos de violencia en el AMSS y su relación con la ciudad. También se estudió el crecimiento urbano: áreas de uso del suelo por municipio (urbano, rural y total), densidad poblacional, compacidad urbana, tendencias de cambios de uso de suelo y gestión de residuos sólidos. De esa manera el diagnóstico permitió entender la lógica de crecimiento y la estructura de la ciudad. Se hizo una lectura del AMSS como una sola unidad urbanística, que funciona como una organización concéntrica con San Salvador, junto con los municipios conurbados más próximos, como centro.

- **Diagnóstico Socioeconómico**

En esta parte del diagnóstico, se exploran los factores estructurales, las dinámicas territoriales, tendencias y desigualdades dentro del AMSS con la finalidad de hacer una “fotografía” de la situación actual, crear escenarios y enfocar una propuesta en beneficio de

todos los municipios metropolitanos. El análisis se hizo a dos niveles. Primero, desde un nivel nacional y metropolitano y segundo, a nivel municipal. Para ello, se exploraron varios contenidos novedosos:

1. Demografía y dinámica poblacional para reconocer los procesos de cambio de la población a través del tiempo;
2. Distribución de ingreso incluyendo la composición sectorial de la actividad económica, la distribución del ingreso per cápita y los índices de competitividad municipal;
3. Mercado de trabajo, su dinámica y la capacidad instalada en la ciudad;
4. Infraestructura económica y social para describir la situación actual sobre los diferentes componente, transporte, telecomunicaciones, fuentes y usos de energía, abastecimiento de agua, saneamiento básico y vivienda;
5. Recursos socioculturales en términos de las características sociales y culturales de la población, el nivel de educación, salud y seguridad;
6. Aspectos organizativo-institucionales que discuten la situación actual de la estructura metropolitanas y municipales, así como el estado de la planificación;
7. Breve descripción de los recursos turísticos y tecnológicos con los que cuenta el AMSS.

Adicionalmente en el diagnóstico económico se incluyó un análisis de la situación económica del AMSS de cara a proponer estrategias para dinamizar y hacer más competitiva la economía de los territorios con impactos positivos en términos sociales. Dicho estudio se concentró en la caracterización del tejido económico empresarial y del mercado laboral para lograr un mejor entendimiento de las principales condicionantes de su evolución y poder entonces hacer propuestas para que las municipalidades puedan convertirse en agentes de desarrollo económico.

#### • Diagnóstico Biofísico

El diagnóstico se concentró en hacer un análisis detallado de las zonas de presión, considerando: cuerpos volcánicos, pendientes, análisis de suelos, geología, geomorfología, zonificación de morfo estructuras y su relación con la actividad sísmica, susceptibilidad a deslizamientos, análisis de conveniencia a la urbanización, hidrogeología, recarga y vulnerabilidad acuífera, riesgos volcánicos, hidrografía, zonificación ambiental, uso de suelo e instrumentos regulatorios vigentes.

En última instancia, el reto fundamental de este documento era superar los precarios niveles de conocimiento científico básico alrededor de estos temas en particular y de las ciencias de la tierra en general.

*“Como universidad lo más importante (...) para nosotros era la participación ciudadana, que el PDT-AMSS tuviera un componente de participación (...)”*

*(InvestigadorA, 2015)*

Esta situación no es privativa del AMSS si no que se plantea para El Salvador en general. En definitiva, también se espera que un mejor conocimiento biofísico permita dimensionar de manera más objetiva los impactos del proceso de urbanización en el medio ambiente metropolitano. Para completar los tres componentes del diagnóstico se realizaron levantamientos de campo en tres fases. En la primera, se preparó la información previa: mapas y fichas y se hizo capacitación de los técnicos. En la segunda fase se procedió al trabajo de campo incluyendo la organización de cuadrillas y su movilización en el terreno. Finalmente, en la tercera se digitalizó la información y se vinculó a la cartografía pre existente.

## ii. Prospectiva del AMSS

La prospectiva constituyó uno de los aportes más novedosos del proceso de elaboración del PDT-AMSS. Se trata de una fase cada vez más frecuente en los ejercicios de planificación estratégica que pone en juego la visión e imaginación de los equipos de planificadores. Como parte de este trabajo, la prospectiva se visualizó como una fase intermedia entre el diagnóstico y la propuesta por medio del diseño de escenarios. En esta experiencia la prospectiva incluyó dos momentos. Primero, se elaboró un diagnóstico estratégico que operó como una síntesis de los diagnósticos urbano territorial, socio-económico y biofísico, a través de la identificación de las variables más representativas y los principales problemas en cada sub sistema urbano. Para ello, fueron actualizados una serie de “proto indicadores” producidos por la OPAMSS y otras instancias públicas al año 2014 para constituir una línea base que corresponde al “modelo de desarrollo actual”.



Figura 3 . Metodología de la prospectiva del AMSS en la etapa del diagnóstico estratégico.  
Fuente: Elaboración propia en base a metodología de la prospectiva.

En segundo lugar, se elaboró una prospectiva de variables clave alineadas al 2030, según las premisas de las políticas metropolitanas del COAMSS/OPAMSS y la “imagen deseada” de ciudad. Con todo ello, se pudo construir la visión estratégica del AMSS para ese año, que retoma en buena medida lo planteado en dichas políticas. Dicha visión fue discutida y validada en un taller de prospectiva que incluyó la participación de actores públicos, empresariales y de la sociedad civil. Con las proyecciones de los indicadores al año 2030, se elaboraron tres escenarios: tendencial, óptimo e intermedio en grandes subsistemas.

El escenario tendencial se entiende como la prolongación del actual estado de cosas sin mayor intervención; el escenario óptimo corresponde al logro pleno de la visión o imagen objetivo propuesta; el intermedio corresponde a una combinación de los anteriores aunque buscando una aproximación realista a lo previsto en la visión. Al final se optó por tomar el escenario intermedio como el referente para la propuesta. Los temas críticos seleccionados fueron: i/ expansión urbana, incluyendo la disponibilidad de suelo; ii/ población y crecimiento demográfico; iii/ consumo de agua. Aunque se debe reconocer que esta construcción estuvo limitada por la disponibilidad de información cuantitativa que en varios casos tuvo que ser complementada con información cualitativa.

### iii. Propuesta PDT-AMSS

La propuesta del PDT-AMSS constituyó la culminación de todo el proceso de planificación. Su conceptualización obedeció a una amplia discusión del equipo de la OPAMSS en relación a las condicionantes legales y prácticas del proyecto. En el sentido jurídico de lo dispuesto en la LDT-AMSS y su reglamento, el PDT-AMSS debería incorporar los planes sectoriales en temas como transporte público, agua, energía; cuya elaboración le corresponde a las diversas instituciones del gobierno nacional y escapaban tanto a las competencias de la OPAMSS como a los alcances del proyecto. En tal sentido la propuesta corresponde más bien a la figura del “Esquema Director” contemplada en la LDT-AMSS.

No obstante, se trata de un Esquema Director “ampliado” en tanto comprende un conjunto de estrategias de largo plazo orientadas hacia el logro de una “ciudad compacta”, tal como lo prevé la visión del AMSS al 2030. Para ello, el esquema posee dos grandes componentes: primero, la clasificación general de suelos que divide el Área Metropolitana en suelos urbanos, urbanizables, no urbanizables y rurales. Ello corresponde a lo que originalmente se denominó “macro zonificación”. Segundo, el plano general de tratamientos urbanísticos que aborda con mayor detalle el suelo urbano habitado y corresponde a lo que originalmente se denominó “micro zonificación”.

*“Un enfoque es la inclusión de todos los sectores, especialmente los que están más limitados; excluidos y en ese sentido, hay una serie de elementos de la planificación territorial que pueden ayudar a incluir o excluir”*

*(ONG, 2015)*

*“El tema ambiental es un tema crítico del Área Metropolitana como proceso de urbanización”*

*(Funcionaria, 2015).*

Los tratamientos permiten definir con precisión cinco parámetros urbanísticos para las diferentes zonas construidas de la ciudad: uso del suelo, alturas, impermeabilización, ocupación (huella edificada en primer nivel) y edificabilidad (proporción área de construcción respecto a superficie de la parcela). La definición de estas zonas se ha hecho a partir de diferentes aspectos, entre ellos el trazado proyectado de los recorridos del SITRAMSS y el soporte del sistema de infraestructura, que han generado diversas tipologías de corredores.

Estas propuestas de clasificación y tratamiento de los usos del suelo son compatibles con lo dispuesto en la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) de escala nacional, ya que se retoman las cuatro grandes categorías de suelo: urbano, urbanizable, rural y no urbanizable. Tal como lo prevé la LODT, el PDT-AMSS llega a una escala más fina de detalle con el propósito de facilitar la toma de decisiones y el control territorial. Adicionalmente, la propuesta incluye una parte económica y un “Banco de Proyectos Estratégicos” que recoge un conjunto de acciones puntuales orientadas a promover la realización de la visión por medio de inversiones públicas, privadas o asociadas. Una parte de esas iniciativas se han retomado a partir de planes previos procurando respetar “derechos adquiridos”.

La propuesta económica fue elaborada con un alto enfoque participativo desde la validación del diagnóstico hasta la propuesta, con múltiples actores, que van desde los representantes de las municipalidades, gobierno central, incluyendo aportes ciudadanos. Esta propuesta presenta elementos de visión, objetivos e iniciativas innovadoras de cara a una Estrategia de Desarrollo Económico Territorial para el AMSS, con énfasis en potenciar más empleo de calidad; empresas innovadoras y emprendimientos dinámicos, centros de servicios logísticos, de valor agregado y comercialización a nivel internacional, inversiones que viabilizan apuestas urbanas inclusivas y sostenibles, economía “verde” y la promoción de la institucionalidad público – privada para impulsar dicha estrategia.

El análisis socioeconómico del proyecto fue desarrollado con la asesoría de la UCA, desde una perspectiva de desarrollo económico territorial con base en las facultades de los municipios y del COAMSS/OPAMSS en esta materia. Es importante mencionar que el proceso se desarrolló en paralelo a la parte urbanística, complementándose de forma constante. Hay que destacar que el proceso de elaboración de las propuestas se enriqueció con varios aportes: asesoría de un urbanista español, las asesorías en materia de planificación territorial, desarrollo económico local, sistema de información geográfica y soporte jurídico de la UCA, la visita e intercambio con la municipalidad de Guatemala encargada de implementar su propio Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la discusión con actores empresariales y de sociedad civil en diversos espacios de naturaleza participativa.

Para poder hacer viable la aplicación del PDT-AMSS, específicamente el Esquema Director, fue importante incluir la normativa que diera vida a la propuesta. Este proceso se ha desarrollado en dos etapas. La primera, es el análisis del marco legal vigente o habilitador de la elaboración y aprobación de este instrumento. En esta línea se ha realizado una revisión de las diferentes normas a partir de la Constitución de la República, tratados internacionales, Código Municipal, Ley de Medio Ambiente, entre otros. Hay que recalcar que lo anterior ha conllevado al proceso de adaptación-homologación entre la LODT nacional y la LODT-AMSS y a la definición del Esquema Director como parte del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMOT), que va acompañado de las respectivas modificaciones en el Reglamento a la LODT-AMSS. La segunda etapa comprende las modificaciones al Reglamento antes descrito para incorporar la nueva normativa, para que pueda ser aplicada por la OPAMSS, tal cual lo mandata el marco legal que ampara la institucionalidad metropolitana.

También, atendiendo lo dispuesto en el Art. 17 de la presentación y aprobación de los informes de Evaluación Ambiental Estratégica de la Ley de Medio Ambiente, se elaboró la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que partió de las directrices entregadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Para ello, se realizaron talleres participativos con diferentes actores involucrados en los temas ambientales. Como resultado se cuenta con el documento elaborado y será entregado para aprobación a este Ministerio.

Finalmente, un tema de vital importancia dentro del proceso era la aprobación del PDT-AMSS. Para ello, se efectuó el análisis del marco legal que establece la LODT-AMSS que en su Art. 8. indica que el COAMSS en cumplimiento a sus fines y funciones y de acuerdo a las finalidades establecidas en su acuerdo de creación podrá entre otros, aprobar el Esquema Director, previa consulta a los Concejos Municipales que lo conforman. Ello incluyó las siguientes actividades (ver figura 4):

La primera actividad fue con Técnicos Municipales (Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Legal) y consistió en presentar la propuesta final, que previamente había sido discutida en reuniones y talleres para solventar cualquier inquietud técnica sobre la propuesta o los planes que ellos estuvieran desarrollando en ese momento. Además de solicitar que informaran al Concejo Municipal sobre la propuesta, su concordancia y beneficio para el municipio. Con el objetivo de preparar a los Concejos Municipales para la aprobación del Esquema Director y para coordinar su aplicación, se desarrollaron además reuniones bilaterales con todas las municipalidades a fin de que tanto la parte técnica como la parte política conociera y se apropiara de los resultados finales de este Esquema Director, de cara a viabilizar su aplicación.



Figura 4. Proceso de aprobación del PDT-AMSS.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda y tercera actividad se tradujeron en el desarrollo de una Sesión Especial Metropolitana, efectuada el 30 de junio de 2016, donde participaron los Concejos Municipales del AMSS en pleno, la cual tuvo como objetivo presentar la propuesta final, con énfasis en los principales componentes, referidos a la clasificación del uso del suelo, plano de tratamientos urbanísticos, lineamientos normativos a implementar y propuesta económica. Como última actividad, luego del desarrollo de la Sesión Especial Metropolitana, el COAMSS aprobó por unanimidad el Esquema Director el 07 de julio de 2016.

Para poder hacer viable la aplicación del PDT-AMSS, específicamente el Esquema Director, fue importante incluir la normativa que diera vida a la propuesta. Este proceso se ha desarrollado en dos etapas. La primera, es el análisis del marco legal vigente o habilitador de la elaboración y aprobación de este instrumento. En esta línea se ha realizado un análisis de los diferentes instrumentos a partir de la Constitución de la República, tratados internacionales, Código Municipal, Ley de Medio Ambiente, entre otros. Hay que recalcar que el análisis ha conllevado al proceso de adaptación-homologación entre la LODT nacional y la LDOT-AMSS y a la definición del Esquema Director como parte del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMOT), que va acompañado de las respectivas modificaciones en el Reglamento a la LDOT-AMSS. La segunda etapa comprende las modificaciones al Reglamento antes descrito para incorporar la nueva normativa, que pueda ser debidamente aplicada por la OPAMSS, tal cual lo mandata el marco legal que ampara la institucionalidad metropolitana.

#### **iv. Diplomado en Planificación Territorial (DPT) para técnicos de las 14 municipalidades, FUNDAUNGO y OPAMSS**

El DPT fue una acción de formación de postgrado dirigida a: técnicos, todos profesionales de las municipalidades del AMSS, funcionarios de la OPAMSS y de los socios del proyecto realizada por la UCA de acuerdo a sus estándares académicos para este tipo de programas de extensión. El DPT tenía como objetivo: “proveer a técnicos de la OPAMSS y de las municipalidades del AMSS las herramientas conceptuales, procedimentales y metodológicas aplicadas en la planificación territorial desde la escala del proyecto puntual estratégico hasta la de escala metropolitana, a partir de una visión sistémica de desarrollo sustentable, con un enfoque transdisciplinario y proyectual; a través de clases teóricas y ejercicios prácticos, con el fin de contribuir a la formación especializada de profesionales interesados en profundizar sus conocimientos y habilidades en dicha temática”. El DPT se llevó a cabo entre septiembre y diciembre de 2013 con 125 horas lectivas y se organizó en ocho módulos teóricos y prácticos en las temáticas de:



1/ Planificación Territorial y Desarrollo, 2/ Taller de Planificación Territorial y Desarrollo, 3/ Ordenamiento Territorial; 4/ Taller de Ordenamiento Territorial, 5/ SIG y Catastro, 6/ Taller de Gestión Territorial, 7/Proyectos Estratégicos y 8/ Taller de Proyectos Estratégicos.

El DPT fue facilitado por un equipo de profesores de la UCA y la colaboración de docentes del Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy de Estados Unidos. Todos los docentes poseían grado de maestro o doctorado en temas de planificación urbana. Además, como producto paralelo se realizaron tres actividades de incidencia y discusión sobre gestión del suelo.

En total participaron 25 profesionales, seleccionados por la OPAMSS, de los cuales se graduaron 21. Los participantes elaboraron como trabajo final seis proyectos territorialmente distribuidos en el AMSS que se preveía debían incorporarse al Banco de Proyectos Estratégicos del PDT-AMSS. Estos proyectos incluyeron: 1/ Zonificación del corredor poniente del AMSS para el tramo II del SITRAMSS, 2/ Plan de Conservación del Cerro de San Jacinto, 3/ Circuito de espacios públicos en Mejicanos, Cuscatancingo y Ayutuxtepeque, 4/ Rehabilitación de la vía férrea en Ciudad Delgado, Apopa y Nejapa, 5/ Plan Parcial oriente del AMSS en Tonacatepeque, San Martín e Ilopango y 6/ Manual para la elaboración de planes parciales en el AMSS. Los mismos fueron desarrollados por los técnicos agrupados territorialmente con la asesoría de un profesor de la UCA.



Foto 1. Primera promoción Diplomado en Planificación Territorial.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

*“Nos interesa que estos procesos tengan un componente de formación de capacidades de los actores del Área Metropolitana”*

*(InvestigadorB, 2015).*

*“(...) Cuando dimos la capacitación y el fortalecimiento a los principales actores, no solo enseñamos conceptos o teorías sino que enseñamos desde un punto de vista práctico (...)”*

*(InvestigadorA, 2015)*

#### **v. Formaciones iniciales en Planificación Territorial para actores del AMSS**

Las formaciones iniciales consistieron en un ejercicio de introducción a seis temas claves para la planificación y el desarrollo territorial en el AMSS desde el enfoque participativo del PDT-AMSS. Esta acción de formación estuvo dirigida a un público amplio, no especializado, por lo que buscó incluir a los principales actores territoriales del área metropolitana, tales como: municipalidades, instituciones del gobierno nacional, organizaciones no gubernamentales, gremiales empresariales y organizaciones comunitarias, toda vez estén comprometidas con el proceso de formulación e implementación del PDT-AMSS.

Las formaciones iniciales se organizaron en seis sesiones independientes, aunque vinculadas, de cuatro horas cada una, en las que se abordaron las temáticas de: 1/ aspectos conceptuales de planificación, 2/ participación ciudadana y gobernanza, 3/ propuestas de planificación en el AMSS, 4/ gestión de riesgos, 5/ marco legal de la planificación en el AMSS y 6/ proyectos y acciones estratégicas. Las mismas estuvieron a cargo de la UCA a través del DOE y se realizaron entre junio y julio de 2014. Cada sesión se organizó en dos partes: la primera expositiva a cargo de un docente facilitador y la segunda, bajo formato de foro debate con invitados en torno al tema discutido. En promedio participaron 80 personas por cada sesión.

#### **vi. Estudio de casos de Planificación Territorial en el AMSS**

Es un documento de investigación realizado por el equipo de la UCA, por medio de la metodología de casos de estudio sobre tres prácticas de planificación realizadas en el AMSS en los últimos 25 años: 1/ el Plan Parcial “El Ángel” (PPA), 2/ comparativo de los planes metropolitanos desde Metroplan 2000 (1989) hasta el Plan de Desarrollo Territorial para la Subregión Metropolitana de San Salvador (PDT-SRMSS) y 3/ Planes parciales en “El Espino”.

La investigación comprendió una selección diversa, aunque no exhaustiva, del trabajo de planeamiento que ha ocurrido en el AMSS, a escala metropolitana y parcial sub municipal. Se escogieron planes promovidos desde el gobierno nacional, como el PDT-SRMSS o el PLAMADUR; desde la misma OPAMSS como el Metroplan 2000 (1989) y el PPA y otros desde actores privados como “El Espino”. Se buscó contrastar diversos grados de implementación y reconocer situaciones particulares originadas en procesos políticos o jurídicos. En tal sentido, los casos ofrecen un panorama amplio del trabajo realizado en materia de planificación hasta la fecha.

Todos los casos se organizaron según una misma lógica que incluyó: los antecedentes, componentes del plan, actores involucrados, métodos de preparación, grado de implementación, obstáculos y potencialidades. Al final del documento se incluyó una lectura de las lecciones aprendidas o por aprender, de cada una de las experiencias. Todo ello se realizó a partir de la revisión de información documental oficial, reportes, informes y documentos técnicos y de un cúmulo de entrevistas con actores públicos y privados relacionados con los planes.

### **vii. Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)**

Es un documento amplio elaborado por (FUNDAUNGO, 2015) con la colaboración de la OPAMSS y la UCA. Se trató de la primera actividad del proyecto y buscaba proporcionar una propuesta metodológica para identificar los principales momentos en los que el proceso debía abrirse a la participación de los actores de distinta naturaleza, facilitar su involucramiento y sugerir los mecanismos de participación apropiados según el tipo de actor. Para preparar este documento se realizaron talleres de trabajo, entrevistas y revisión documental. Los talleres fueron útiles para profundizar en el diseño del enfoque técnico de planificación e identificar a los actores claves más interesados en el proceso. Las entrevistas y reuniones de trabajo permitieron especificar las etapas y pasos del proceso de planificación. Por último, la revisión de documentación administrativa, técnica y jurídica ayudó a lograr una perspectiva más detallada y apegada al marco jurídico nacional, incluyendo las políticas metropolitanas del COAMSS/OPAMSS.

Se prestó particular atención a tres grandes temas: coordinación interinstitucional, participación ciudadana y acceso a la información pública en los procesos de ordenamiento territorial. En términos de coordinación se otorgó gran importancia al involucramiento activo de las municipalidades como actores institucionales fundamentales en el seno del COAMSS. De igual forma se subrayó la necesidad de coordinación con las instituciones nacionales que tienen competencia sobre políticas sectoriales que afectan el Área Metropolitana.

Específicamente el documento contiene dos secciones: la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial en el AMSS y el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), donde se desarrolla la metodología participativa. Finalmente, también se proporcionaron criterios y pautas para identificar a los actores que debían participar en el proceso de planificación, los momentos en los que debían involucrarse, el alcance de sus aportes y los medios o mecanismos para canalizar su contribución.

### **viii. Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador**

Es un informe con una propuesta y agrupación de actores clave para la planificación en el AMSS producido por (FUNDAUNGO, 2015b). Su propósito era doble: identificar a los sujetos interesados en la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial del AMSS, y conocer sus opiniones sobre aspectos claves de la misma, de manera que éstas pudieran ser tenidas en cuenta en los estudios y propuestas comprendidas dentro del proceso de planificación. Entre otros elementos se exploró el conocimiento y postura de partida de los actores acerca de los temas fundamentales del plan. Valorar el nivel de conocimiento era importante para diseñar acciones destinadas a propiciar la comunicación y participación de esos sujetos y considerar sus posturas para intentar incorporarlas en los productos del proceso de planificación.

El informe incluyó tres partes. Primero, un marco de referencia para introducir la noción de sujetos o actores, haciendo referencia al marco jurídico para la participación ciudadana, la coordinación y colaboración interinstitucional y la metodología de trabajo. La segunda sección presenta a los actores identificados, organizándolos en categorías y subcategorías operativas y señalando los momentos apropiados para su involucramiento. La tercera sección incluye un sumario descriptivo de las percepciones de una muestra de actores acerca de los problemas y oportunidades del AMSS, sus iniciativas en materia de ordenamiento y desarrollo y su postura acerca de las soluciones o instrumentos que el COAMSS/OPAMSS debía incluir en el PMDOT. Por su misma naturaleza, este documento tuvo un carácter abierto, sujeto a revisión y precisión continua en la medida que el proceso de planificación participativa iba avanzando.

La mayoría de los actores consultados concentró su interés y expectativas en la propuesta final de zonificación, incluyendo límites urbanos y regulaciones urbanísticas, que entendían como el instrumento crítico de aplicación para el control territorial. Algunos también mencionaron su interés en el banco de proyectos estratégicos o intervenciones puntuales, “operaciones urbanísticas”, orientados a detonar los procesos de cambio en la ciudad. Hubo claridad que el resultado final de este proceso no se limitaba al Plan en sí mismo, ya que el reto más crítico era su aplicación e implementación. Lo anterior, plantea la idea de un proceso amplio que trasciende las condicionantes administrativas del proyecto de formulación y que demanda el involucramiento de múltiples actores. Es lo que algunos llamaron “una agenda de desarrollo”. Se trata entonces de contar con un PDT-AMSS, dentro del cual están incorporados una serie de temas clave, diversos y complejos con un énfasis marcado en los aspectos urbanísticos.

CATEGORÍA	SUB CATEGORÍA
<b>Entidades Públicas</b>	Centralizadas (secretarías, ministerios y viceministros)
	Autónimas
	Municipalidades
	Asociaciones de municipios
	Asamblea Legislativa
<b>Organismos Internacionales</b>	Organismos de cooperación
	Organismos de integración
<b>Organizaciones dedicadas a actividades económicas</b>	Empresa privada
	Cooperativas
	Gremiales empresariales
	Gremiales de profesionales
<b>Organizaciones sociales</b>	Consultores o especialistas
	Organizaciones sociales sectoriales
	Organizaciones sociales territoriales
	Organizaciones no gubernamentales
	Estructuras de participación ciudadana y espacios público-privados.
<b>Universidades y Centros de Investigación</b>	Centros universitarios
	Centros de investigación
<b>Otros</b>	Partidos políticos
	Medios de Comunicación

Tabla 3. Categorías y sub categorías de actores que participaron en el proceso de planificación.  
Fuente: Elaboración propia a partir de publicación Metodología Participativa (FUNDAUNGO, 2015b).

## 2.5. METODOLOGÍA

Antes se mencionó que en la lógica del proyecto el desarrollo de un proceso participativo orientado hacia la gestión territorial era tan importante como los productos en sí mismos, particularmente el producto clave que es la propuesta del PDT-AMSS.

*“Nosotros promovemos procesos participativos y de planificación, en alguna medida, de desarrollo territorial pero más que todo es planificación estratégica para el desarrollo municipal”*

*(ONG, 2015).*

### **i. El enfoque participativo**

El documento “Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)” (FUNDAUNGO, 2015) estableció una propuesta con criterios, pautas orientadoras y mecanismos para ejecutarlo. Literalmente dicha propuesta “busca facilitar el involucramiento de actores de distinta naturaleza en el ciclo de planificación”. Para ello, se toma como referencia lo dispuesto en la LDOT-AMSS, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT), la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el Código Municipal (CM) y la Ley del Medio Ambiente (LMA) así como documentos estratégicos del COAMSS/OPAMSS donde se define su agenda, áreas estratégicas, líneas prioritarias y ejes transversales, así como las políticas públicas metropolitanas.

En tal sentido, se propuso un enfoque de participación ciudadana entendida como “una forma de interacción de las personas con las instituciones del Estado que, procura facilitar la influencia de éstas en las decisiones y actuaciones públicas; esta forma de interacción se basa en los derechos humanos fundamentales, reconoce la legitimidad de las entidades públicas y se presta para un ejercicio individual o colectivo”. En tal sentido se plantea como desafío: “el logro de un conjunto de definiciones que configuren un marco predecible para la participación ciudadana (...) de manera tal que las personas, los grupos y las organizaciones comprendan los asuntos que están en juego y decidan por sí mismos el nivel de involucramiento que desean tener frente a ellos”. A partir de ahí se dibujaron los temas claves, que corresponden a los principales productos previstos, a abordar en el proceso participativo: 1/ Problemas y potencialidades prioritarias a tratar en el Plan, 2/ Visión de desarrollo, 3/ Escenarios a futuro, 4/ Criterios para la zonificación, 5/ Zonificación del uso de suelos y 6/ Principales proyectos de desarrollo.

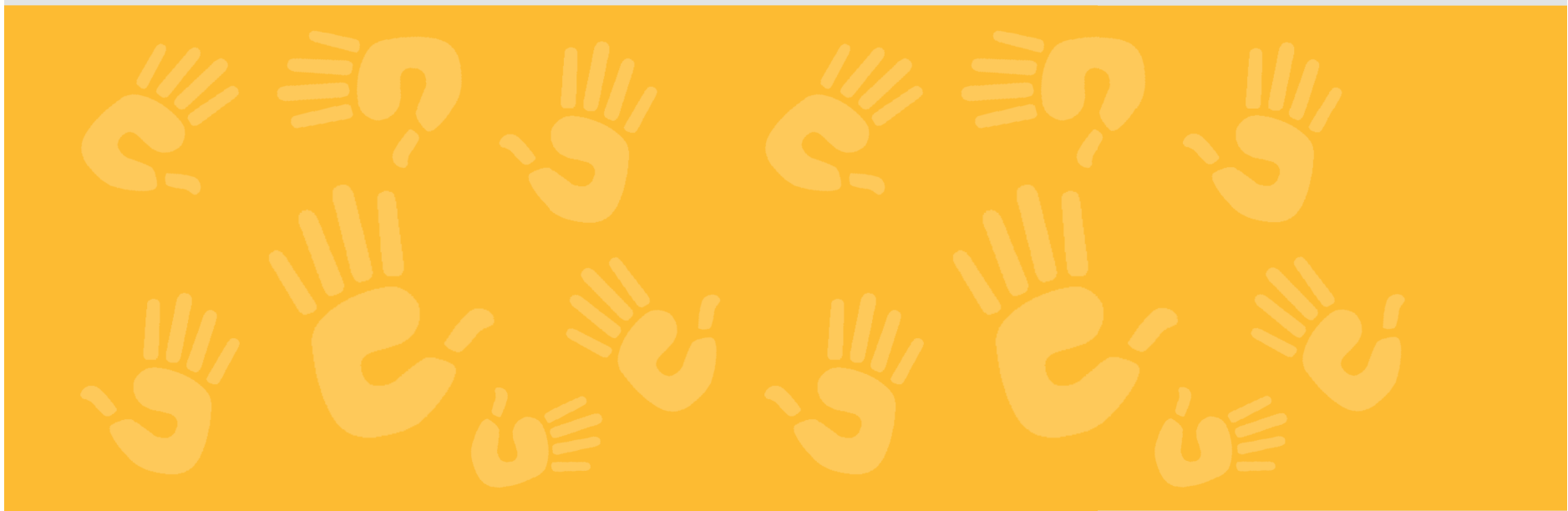
Claramente se identifica que este proceso depende de la selección y naturaleza de los actores, que se discute en la siguiente sección, así como de sus grados de involucramiento. En esa lógica se propusieron siete mecanismos de participación: 1/ Talleres de sensibilización, 2/ Talleres de elaboración de Propuesta, 3/ Entrevistas o reuniones bilaterales, 4/ Comisión intermunicipal para el ordenamiento y el desarrollo, 5/ Mesa inter institucional para el ordenamiento y el desarrollo, 6/ Consulta ciudadana y 7/ Medios para el acceso a la información pública. Vale recordar aquí la premisa clásica de Altschuler (1965) que “la planificación es un proceso” o como lo entienden los teóricos de la planificación estratégica, el fin de la planificación no es un “objeto terminado” si no que una serie de procesos de transformación territorial que por ende son esencialmente “inacabados” (Healey, 2009).

	PRODUCTOS	MEDIOS PARA LA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN		
<b>PREPARACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción detallada del enfoque técnico</li> <li>• Identificación de los actores</li> <li>• Preparación de propuestas de formación</li> </ul>	<b>MUNICIPALIDADES</b>	<b>INSTITUCIONES</b>	<b>MEDIOS PARA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>
<b>ETAPA DE DIAGNÓSTICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de sensibilización y elaboración de propuesta.</li> <li>• Cuestionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de sensibilización.</li> <li>• Cuestionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionarios</li> </ul>
<b>ETAPA DE PROSPECTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico estratégico</li> <li>• Prospectiva del AMSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de sensibilización y elaboración de propuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de elaboración de propuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de elaboración de propuesta</li> </ul>
<b>ETAPA DE PROPUESTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macrozonificación del uso del uso de suelos del AMSS</li> <li>• Zonificación del uso de suelos urbano y urbanizable del AMSS.</li> <li>• Banco de proyectos estratégicos</li> <li>• Mecanismo institucional de coordinación y seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión intermunicipal</li> <li>• Talleres de sensibilización y de elaboración de propuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesa interinstitucional</li> <li>• Talleres de sensibilización y elaboración de propuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de sensibilización y elaboración de propuesta</li> <li>• Consulta ciudadana</li> <li>• Medios para divulgar las propuestas</li> </ul>
<b>SEGUIMIENTO DEL PMDOT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de aprobación del PMDOT y publicación en el Diario Oficial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de seguimiento interinstitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de seguimiento interinstitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información oficiosa disponible</li> </ul>

COMUNICACIÓN

Figura 5. Proceso de elaboración del PDT-AMSS y sus mecanismos para la colaboración y coordinación según la metodología participativa.

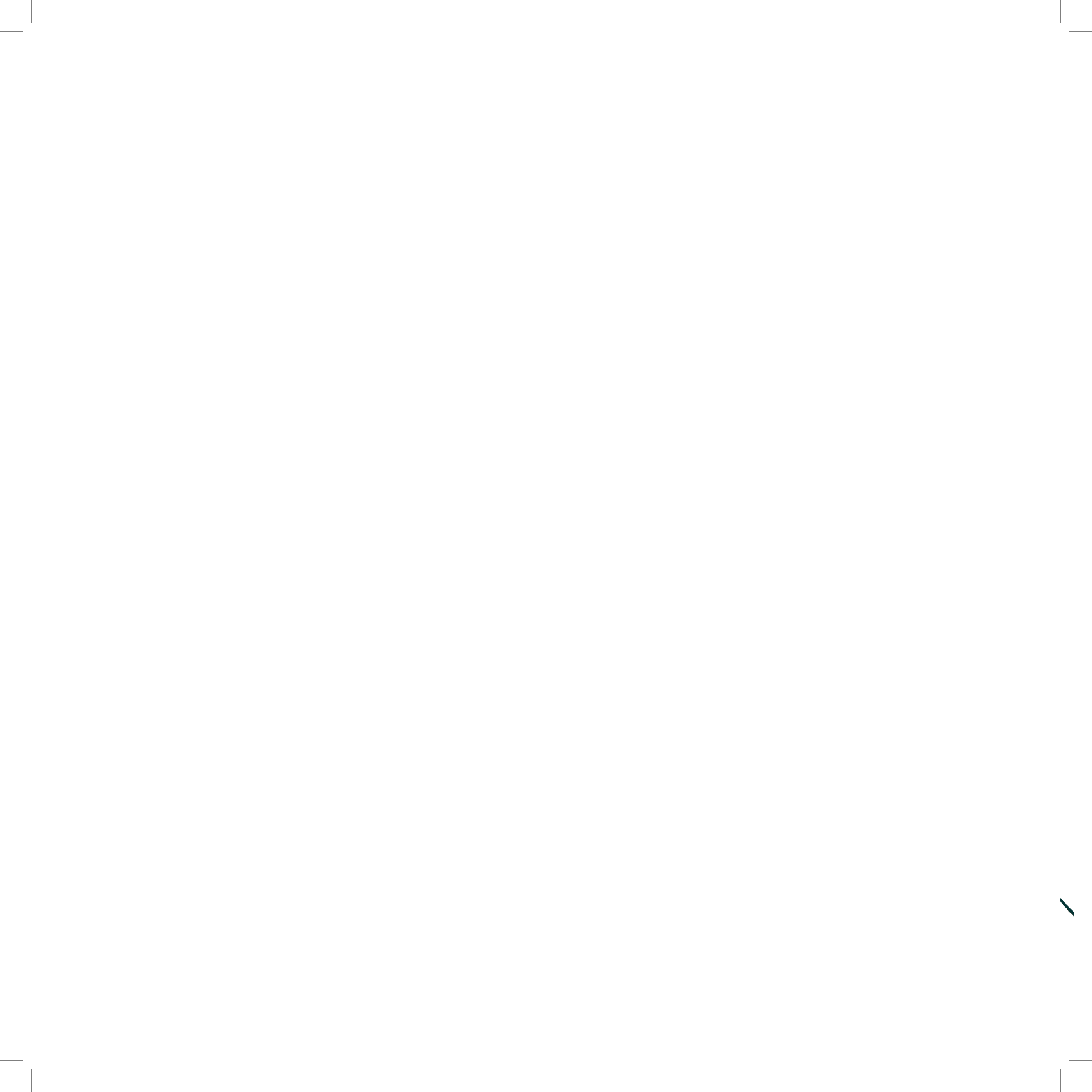
Fuente: Elaboración propia a partir de documento Metodología Participativa, FUNDAUNGO, 2015.





The background of the slide is a light gray color. A horizontal orange band runs across the middle. Inside this band, there are several faint, stylized handprints in a lighter shade of orange, scattered across the area. The text is centered within this orange band.

# **III. Los actores y los niveles de participación**



### III. LOS ACTORES Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN

#### 3.1. LA PROPUESTA

En la lógica del proceso participativo los actores y sus grados de involucramiento son tan importantes como los mecanismos. En el documento “Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador” (FUNDAUNGO, 2015b), se hace un esfuerzo por reconocer a cada uno de esos actores. Literalmente se “procura identificar a los sujetos interesados en los contenidos de la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial del AMSS, y (...) conocer sus opiniones sobre aspectos claves de la misma [planificación]”.

Para ello, se propone un marco teórico conceptual de referencia que plantea un enfoque acerca de la planificación y ordenamiento territorial, apostando por una visión fundamentada en la comunicación y concertación, en la lógica de la “racionalidad comunicativa” que proponen Rodríguez, Giménez, & González (2013). Además, se plantea una definición de actor como: “las entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en una intervención o acción específica, ya sea porque éstos son o se verán afectados por esa acción o porque tienen capacidad de incidir sobre la misma”. En efecto, muchos de los participantes expresan que su interés en el proceso participativo radica en la posibilidad de incidir sobre el mismo, de acuerdo a sus propias visiones de la ciudad. Se trata de identificar aquellos que tienen “poder, legitimidad o vínculos de colaboración o conflicto sobre la acción, y por el otro lado, pueden ser afectados positiva o negativamente por esa acción”. De forma genérica se reconocen grandes categorías:

- Las entidades públicas: instituciones del Estado salvadoreño de diverso nivel;
- Organismos internacionales: del sistema de integración centroamericano y la cooperación al desarrollo.
- Organizaciones dedicadas a actividades económicas: particularmente en razón de los activos inmobiliarios que poseen en el AMSS, así como profesionales y consultores;
- Organizaciones sociales: de tipo social, sectorial, territorial, organizaciones no gubernamentales.
- Universidades y centros de investigación: particularmente dedicados a la Educación Superior y su interés en las políticas públicas.
- Entidades de “influencia amplia” por la formación de opinión y peso en la toma de decisiones, incluyendo partidos políticos y medios de comunicación.

De estas seis categorías se desprendieron 20 sub categorías que incluyen actores desde la Asamblea Legislativa, las gremiales empresariales hasta los partidos políticos y medios de comunicación.

Finalmente, se procedió a identificar puntualmente a cada uno de los actores. Según el documento se totalizaron 152 actores: 48 entidades públicas, 9 organismos internacionales, 72 entidades de sociedad civil y 23 individuos, con experticia particular en el tema de Ordenamiento Territorial y planificación.

A partir de dicho universo se construyó una primera muestra de 50 actores con quienes se exploraron, por medio de entrevistas y encuentros bilaterales, sus percepciones en torno a las principales problemáticas del AMSS y propuestas de intervención. Dentro de esta muestra predominaron las entidades públicas (60 % del total de la muestra) repartidas entre centralizadas, autónomas, municipalidades y asociaciones de municipios, complementadas por organizaciones económicas, cooperación internacional, organizaciones sociales y entidades académicas.



Foto 2. Trabajo en grupos durante los talleres de prospectiva.  
Fuente: Archivo OPAMSS.

### 3.2. LOS HECHOS REGISTRADOS

Al revisar las memorias y registros correspondientes a los talleres realizados a lo largo del proceso de elaboración del PDT-AMSS es interesante identificar quienes fueron los actores relacionados con la dinámica participativa. Según los registros de las actividades participativas en total fueron 758 participantes en los talleres, foros, consultas, reuniones y sesiones organizadas como parte del proceso.

Entre estos actores los más significativos para el proceso, han sido las municipalidades del AMSS que en su conjunto aportaron 428 asistentes, de los cuales el mayor número provino de: 1/ Ciudad Delgado (44 personas), 2/ Santa Tecla (43), 3/ Antiguo Cuscatlán (38), 4/ Mejicanos (35) y 5/ Ayutuxtepeque (35). Del lado de las organizaciones de gobierno nacional participaron 149 personas de aproximadamente 15 instituciones. Entre las más destacadas por su involucramiento están: 1/ MOP, 2/ MINEC y 3/ MARN.

Los otros participantes suman 181, pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, gremiales profesionales y empresariales, empresas, estudiantes e individuos. Entre estos actores destacan ONG como SACDEL y FUNDASAL y entre las empresas, Grupo Roble e Inversiones Bolívar.

También se registró la participación de organizaciones sociales y colectivos ciudadanos, particularmente pertenecientes al movimiento cooperativo de vivienda del Centro Histórico de San Salvador. Destaca también la participación de estudiantes de la Universidad “Dr. José Matías Delgado” y de la UCA en las actividades finales de consulta. Otro canal de comunicación utilizado con los actores fue por medio de reuniones entre el equipo técnico de la OPAMSS y actores relevantes. La OPAMSS realizó al menos 18 entrevistas de este tipo entre 2014 y 2015, esencialmente con organizaciones del gobierno nacional y empresas. Hay que destacar que estos actores estaban también incluidos entre los 152 actores identificados por FUNDAUNGO (2015b).

Lo anterior es relevante si se parte de la premisa que la planificación urbana y territorial debe entenderse ante todo un proceso comunicativo que requiere para operar de la participación informada de diversos actores con intereses diferenciados en la ciudad (Rodríguez J. C., 2011). En la misma línea, algunos teóricos de la planificación urbana reconocen que esta se construye esencialmente desde los actores y que los planificadores están obligados a fundamentar su trabajo en la argumentación, el conocimiento organizacional, la anticipación y la resolución de conflictos (Forester, 2013).

*“En el diplomado sí participó OPAMSS, representantes de los 14 municipios del Área Metropolitana y FUNDAUNGO(...). En las formaciones iniciales, como era un grupo de personas mucho más grande, ahí sí había diversidad”*

*(Investigador B, 2015)*

*“Se ha tratado de enfocar en tres principales: (...) los actores municipales, los institucionales dijéramos de Gobierno Central y todo lo referente a lo que sería la participación ciudadana, entre todos, gremiales, asociaciones, empresa privada”*

*(TécnicaC, 2015)*



Foto 3. Participantes de los talleres durante la etapa de diagnóstico del PDT-AMSS.  
Fuente: Archivo OPAMSS.

### **3.3. LO QUE DICEN LOS PARTICIPANTES**

Vale la pena contrastar esta propuesta de identificación de actores con lo que perciben los mismos participantes. Al interrogarlos reconocen los tres grupos de actores: municipales, institucionales (GOES) y actores no estatales tanto privados como de la sociedad civil. Evidentemente en cada uno de estos grupos hubo diferentes grados de involucramiento.

#### **i. Las municipalidades**

De acuerdo a los registros y a los resultados de las entrevistas, la participación más intensa estuvo entre las municipalidades del AMSS, las cuales mantuvieron en general una presencia constante en los talleres.

#### **ii. El gobierno nacional**

Otro grupo de actores relevante está constituido por una constelación amplia de entidades del gobierno nacional que tienen una incidencia crítica en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio metropolitano, particularmente: MOP, VMVDU, MARN, VMT y ANDA. Es relevante notar que en paralelo al proceso de formulación del PDT-AMSS se instaló, después de 25 años, el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) que justamente tiene la posibilidad de servir como espacio de articulación del más alto nivel entre los gobiernos locales, las instancias metropolitanas y el gobierno nacional.



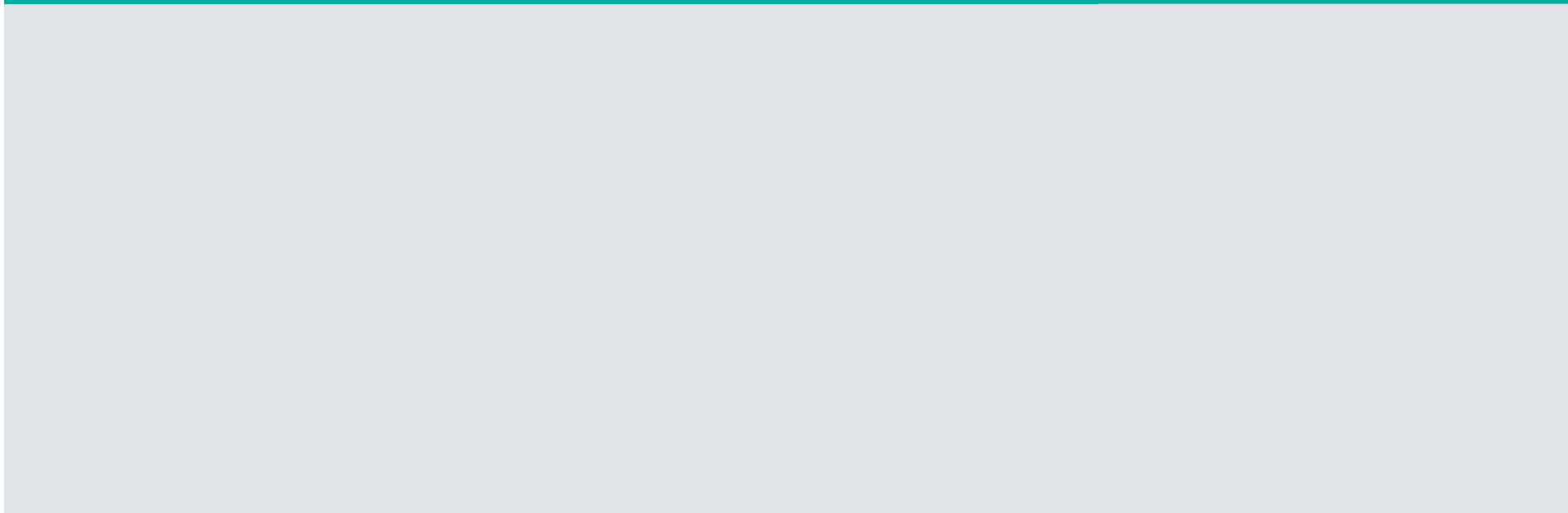
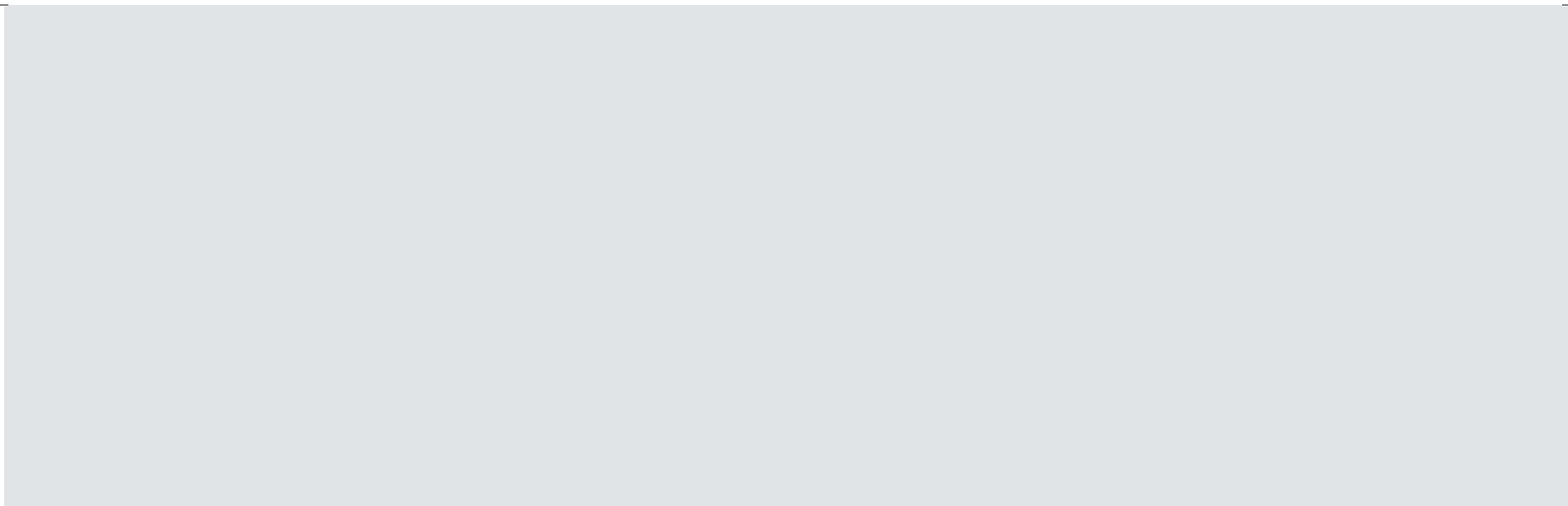
Foto 4. Participantes de municipalidades en taller de propuesta.  
Fuente: Archivo OPAMSS.



Foto 5. Participantes en mesas de trabajo.  
Fuente: Archivo OPAMSS.

*“Se han visto envueltos los técnicos municipales de las áreas de desarrollo urbano, ambiental y económico”.*

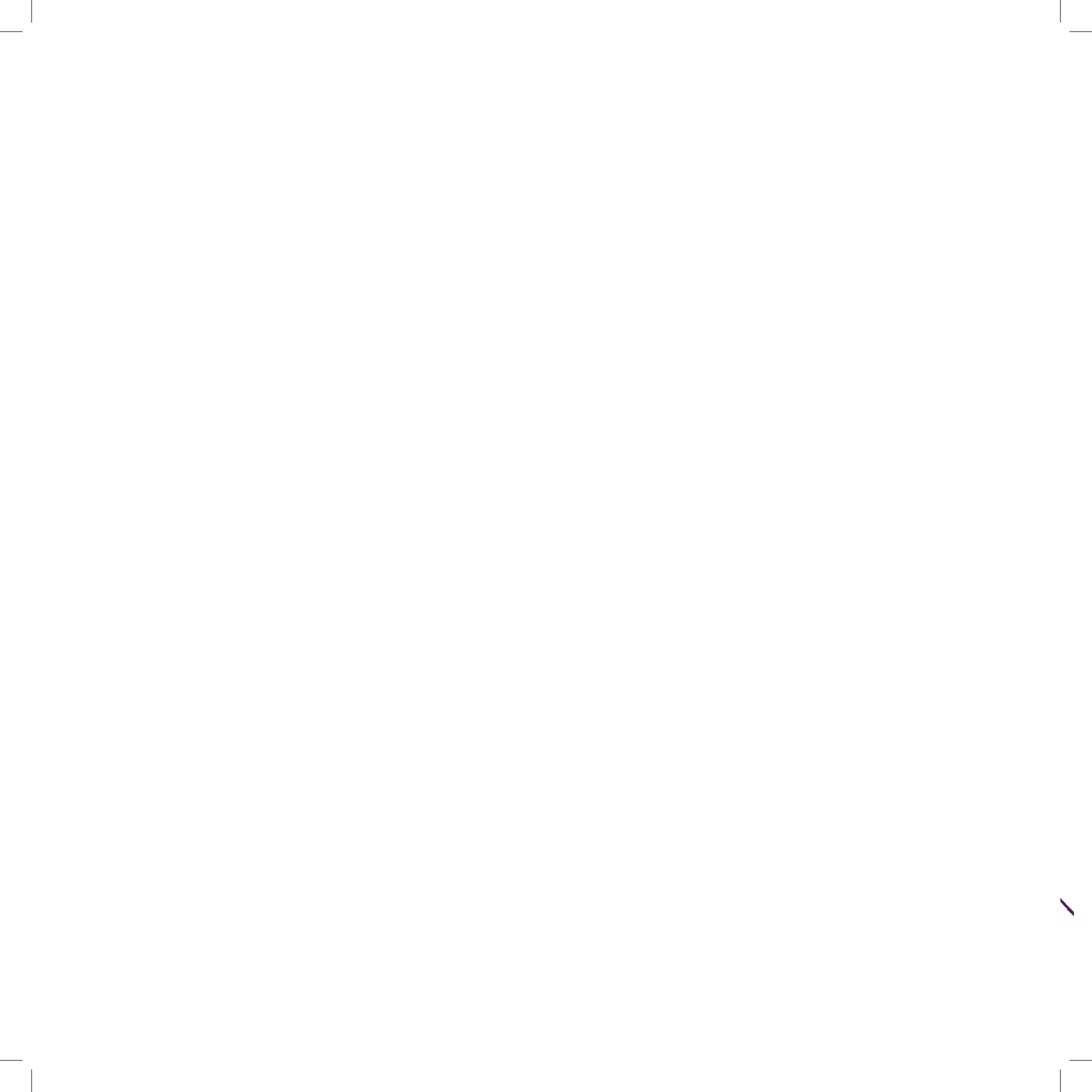
*(TécnicoD, 2015).*





The background of the central section is a solid teal color. It is decorated with a repeating pattern of white handprints, some of which are stylized to resemble the letters 'S' and 'C'.

# **IV. El proceso de elaboración**



## IV. EL PROCESO DE ELABORACIÓN

Desde su formulación el proyecto se organizó para ser ejecutado en cuatro grandes etapas: 1/ Preparación, 2/ Diagnóstico, 3/ Prospectiva y 4/ Propuesta, las cuales se irían desarrollando a lo largo de tres años. Adicionalmente se vislumbró desde un inicio una etapa de seguimiento en la aplicación del PMODT, posterior al proyecto y un proceso continuo de comunicación con el público. En general esta organización parte de un enfoque lineal, dominante en la planificación urbana “moderna y racional” (Healey, 2009) que pone énfasis en la generación de conocimiento especializado y la capacidad de síntesis de los técnicos en planificación y que asume al mismo tiempo la dimensión comunicativa del proceso de planificación.



Foto 6. Participantes durante el proceso de aprobación.

Fuente: Archivo OPAMSS

Para cada una de estas etapas y para obtener los productos esperados se propuso además una serie de medios para la colaboración y coordinación con municipalidades del AMSS e instituciones del GOES, así como medios para la participación ciudadana. A continuación, se hace un recorrido más específico por las diferentes etapas, incluyendo algunos registros de las actividades efectivamente realizadas, así como comentarios y valoraciones de parte de los participantes.

### 4.1. PREPARACIÓN

En esta etapa se buscaba llegar a una formulación detallada del enfoque técnico del estudio; identificar a los actores y preparar una propuesta de formación, por medio del Diplomado en Planificación Territorial (DPT). Quiere decir una serie de actividades preliminares para asegurar las mejores condiciones de trabajo para las etapas más sustantivas del proyecto.

*“A nivel de formación y capacitación me tocó atender y poder coordinar actores de diferentes instituciones. Pero a nivel ya de insumos de diagnóstico no conozco personas”*

*(InvestigadorA, 2015)*

Originalmente se preveía que esta etapa comprendería un período de nueve meses en el primer año. Desde un principio se previó que esta fase y el diagnóstico debían traslaparse. Lo anterior reafirma que el proceso de planificación es en el fondo un proceso de construcción de capacidades de planificación entre los actores, por lo que debería preverse su inclusión en futuros ejercicios en el AMSS. También reafirma la conveniencia que instituciones académicas sean parte de los procesos de planificación urbana.

## 4.2. EL DIAGNÓSTICO

La segunda etapa del proceso consistió en la elaboración del diagnóstico. Desde la formulación del proyecto había claridad respecto a la necesidad de concentrar los esfuerzos de caracterización de la situación actual alrededor de algunos temas clave agrupados en tres grandes categorías: 1/ diagnóstico bio-físico, 2/ diagnóstico socio económico y 3/ diagnóstico urbano territorial. Lo anterior da cuenta de tres dimensiones fundamentales del territorio, que combinadas con la dimensión institucional estudiada por medio de la “identificación de actores clave” resulta en una aproximación integral al AMSS.

En términos metodológicos para realizar estos diagnósticos se realizaron dos tipos de actividades “participativas”: Talleres de sensibilización y de elaboración con actores institucionales: municipalidades e instituciones del GOES y cuestionarios que se aplicaron al conjunto de actores: municipalidades, instituciones y ciudadanía. Además, el equipo técnico de la OPAMSS realizó un amplio trabajo de campo para efectuar el levantamiento de las diversas variables de interés. Ello debería permitir que la información clave del estado actual del AMSS fuera producto de una elaboración técnica de primer nivel, así como de los insumos de los participantes, además de ser comunicada al conjunto de interesados en el proceso de planificación. Adicionalmente, la OPAMSS realizó una búsqueda detallada de información secundaria, producida por otras organizaciones y que fueran relevantes para caracterizar las dimensiones bio física, socio económica y urbano territorial del AMSS (ver tabla 4).

Nombre	Fecha	Part.*	Público Objetivo
1. Estado y desafíos del PDT-AMSS en el AMSS	25.02.14	32	Municipalidades
2. Ordenamiento y desarrollo territorial en el AMSS	16.05.14	29	Instituciones
3. Presentación y validación del diagnóstico del PDT-AMSS	30.05.14	25	Municipalidades

Tabla 4. Detalle de Talleres de etapa de Diagnóstico.

\* El número de participantes no incluye a los representantes de los socios (OPAMSS, UCA y FUNDAUNGO).

Fuente: Elaboración propia en base a memoria de talleres (OPAMSS)

### i. Los hechos

En relación a los contactos bilaterales se llevaron a cabo dos tipos de acciones. Como parte del mencionado informe de “identificación de actores” (FUNDAUNGO, 2015b) se realizaron 50 entrevistas con actores relevantes para la planificación del AMSS en el gobierno nacional, municipalidades y sociedad civil. En dichas entrevistas se abordaron tres grandes temas: 1/ iniciativas de planificación y ordenamiento territorial (OT), 2/ percepciones sobre problemáticas y potencialidades en el AMSS y sobre el trabajo de las entidades relacionadas y 3/ percepciones sobre los instrumentos propuestos en el PMDOT.



Foto 7. Participantes durante Sesión Especial Metropolitana.  
Fuente: Archivo OPAMSS

En segundo lugar, la OPAMSS realizó al menos 28 reuniones municipales y 18 entrevistas bilaterales con actores institucionales del GOES y entidades privadas de carácter estratégico en las que se discutieron aspectos relacionados al diagnóstico, además de proyectos y visiones particulares sobre temas relevantes para el AMSS. En todas las entrevistas se presentaron avances que se tenían a la fecha, incluyendo las primeras apuestas de modelo de ciudad con énfasis en la compactación del territorio, a través de la densificación. En el caso de las instituciones de gobierno, las reuniones buscaban consultar sobre iniciativas de impacto metropolitano que se estuvieran emprendiendo. Por ejemplo, en el caso de ANDA, el interés se centraba en conocer los proyectos de agua y saneamiento que estaban en ejecución y que se tenían proyectados durante el presente quinquenio.

Con las instituciones privadas, que fueron básicamente empresas urbanizadoras y desarrolladoras de proyectos inmobiliarios, se deseaba conocer inversiones que se pudieran desarrollar en el área metropolitana o que estuvieran en planificación, principalmente

*“Nosotros promovemos procesos participativos y procesos participativos de planificación, en alguna medida de desarrollo territorial; pero más que todo, es planificación estratégica para el desarrollo municipal”*

(ONG, 2015)

*“El PDT-AMSS nos va a permitir a la hora que se desarrolla el uso de suelo que lo podamos hacer de una manera más ordenada, planificada”*

*(FuncionariaA, 2015)*

proyectos de vivienda en altura, las motivaciones o incentivos que podrían funcionar a su criterio. Lo anterior proporcionó un buen complemento para la etapa de diagnóstico, notablemente al confirmar el interés en problemáticas como: la desactualización de los planes, la falta de coordinación interinstitucional, las dificultades de infraestructura vial y movilidad, el incumplimiento de normativas y la escasez de espacios públicos, entre otros. De igual forma destacan las potencialidades: ubicación geográfica, concentración de actividades económicas y habitacionales, calidad de infraestructuras, existencia del COAMSS/OPAMSS y la existencia de espacios sub utilizados.

## **ii. Las valoraciones de los participantes**

Los participantes han hecho algunas reflexiones relevantes sobre la etapa de diagnóstico. Valoran la elaboración del PDT-AMSS como parte de un proceso integral de gestión del conocimiento, construcción y validación de información sobre el AMSS. La producción de nueva información es vista en general como un elemento muy positivo del proyecto. Ello reconoce el importante esfuerzo invertido en la construcción del diagnóstico y la calidad, profesionalidad y credibilidad del trabajo de la OPAMSS.

## **4.3. LA PROSPECTIVA**

Uno de los elementos novedosos de la propuesta de formulación del nuevo PDT-AMSS consistió en visibilizar la etapa prospectiva en dos grandes vertientes: por un lado, la producción de un diagnóstico integrado y la síntesis de los diagnósticos previos, y por otro, la elaboración de tres escenarios: óptimo, tendencial e intermedio. Por su mismo carácter la prospectiva tiene una naturaleza a la vez exploratoria y visionaria, puesto que no es una simple respuesta a problemáticas y potencialidades detectadas previamente, ya que busca imaginar y definir apuestas de ciudad para el AMSS. Según Healey, (2009) es por ello que, en la lógica de la planificación estratégica, los planificadores deben asumir a la vez una actitud creativa y motivadora que permita que el conjunto de actores se involucre y comprometa con la visión. Un elemento estratégico es la capacidad de distinguir un rumbo entre una multitud de opciones, lo que implica priorizar y descartar posibilidades de acuerdo a una visión de desarrollo o transformación pre establecida.

Esta fase se ejecutó en paralelo al cierre del diagnóstico y a la formulación de las primeras propuestas. Según la metodología original se preveía la realización de dos tipos de talleres “participativos”: de sensibilización y de elaboración de propuestas que en principio debían involucrar a municipalidades, instituciones y ciudadanía (ver tabla 5).

Nombre	Fecha	Part.*	Público Objetivo
1. Presentación y validación prospectiva PDT-AMSS	04.02.14	09	Municipalidades
2. Presentación y validación prospectiva PDT-AMSS	30.07.14	30	Municipalidades
3. Presentación y validación prospectiva PDT-AMSS	22.08.14	09	Municipalidades
4. Priorización de problemáticas en el AMSS	28.08.14	15	Municipalidades
5. Discusión y priorización de problemas	08.09.14	10	Interno-OPAMSS
6. Discusión de problemas prioritarios en el AMSS	17.09.14	20	Instituciones
7. Presentación y discusión de potencialidades y visión del AMSS	05.11.14	31	Instituciones, empresas, individuos, ONG
8. Presentación de prospectiva PDT-AMSS	24.02.15	21	Instituciones
9. Retos, análisis prospectivo y apuestas para dinamizar economía del AMSS	29.01.16	24	Varios
10. Retos, análisis prospectivo y apuestas para dinamizar economía del AMSS	05.02.16	26	Municipalidades

Tabla 5. Detalle de Talleres de etapa de Prospectiva.

\* El número de participantes no incluye a los representantes de los socios (OPAMSS, UCA y FUNDAUNGO).

Fuente: Elaboración propia en base a memoria de talleres (OPAMSS).

### i. Los hechos

Según el registro de talleres realizados se llevaron a cabo diez talleres de prospectiva en los que participaron 195 personas representantes de diversas entidades: municipalidades, instituciones (GOES), empresas y organizaciones no gubernamentales, aparte de los socios. Las actividades se extendieron a lo largo de dos años lo cual da cuenta de la complejidad de esta etapa exploratoria y visionaria.

### ii. Las valoraciones de los participantes

Sobresale la importancia que se le atribuye a determinados temas críticos que van de lo ambiental a lo urbanístico y que en efecto se recogen en la prospectiva. Es notable el interés que existe entre varios de los actores institucionales por el tema del suelo, ya sea desde la perspectiva urbanística tradicional de regulación de los usos del suelo y zonificación, su vinculación con la expansión urbana y todo lo relacionado con el tratamiento de la periferia urbana. Sin embargo, es importante recordar que desde finales de los años sesenta existe una amplia crítica a los principios y metodologías de la planificación urbana “moderna”, ya tradicional, que concentra su atención en la regulación de algunos procesos urbanos, como

“Generar un instrumento que regule el uso de suelos, que regule la construcción del Área Metropolitana”

(TécnicoD, 2015).

*“Considero muy clave  
(el ordenamiento) porque esto  
es un plan de desarrollo (...),  
los usos de suelo son críticos”*

*(Funcionaria, 2015)*

los usos del suelo, confiando en la validez racional de las propuestas y la capacidad del Estado para hacerlas cumplir. Según Borja & Castells (1997), la planificación estratégica debería concentrar su atención no tanto en las regulaciones y normas como en los estímulos y la inducción de procesos de cambio mediante proyectos estratégicos detonadores.

En relación a los temas ambientales las preocupaciones tienen que ver con la gestión sostenible de los recursos hídricos, particularmente los conflictos respecto a su uso entre empresas y población, la degradación de áreas naturales sensibles a causa de la expansión urbana particularmente en las zonas periféricas del sur poniente del AMSS (Cordillera del Bálsamo y Volcán de San Salvador). Como en muchas otras ciudades, en esta materia se expresa uno de los dilemas críticos para la planificación urbana en el AMSS, por un lado, la inobjetable necesidad de gestionar efectivamente recursos ambientales como el agua, el suelo o el paisaje y por otro la persistencia de procesos de expansión sobre zonas que proveen algunos de los servicios ambientales fundamentales para la vida de la ciudad.

#### **4.4. LA PROPUESTA**

La culminación del proceso participativo era la formulación de una serie de propuestas de planificación del desarrollo territorial. En esta etapa se concentraron los productos más tangibles y con implicaciones legales del proyecto, particularmente: 1/ Clasificación de suelo, 2/ Plano General de Tratamientos Urbanísticos, 3/ Lineamientos Normativos, 4/ Propuesta Económica y 5/ Banco de proyectos estratégicos.

Para lograr estos productos se vislumbraron diversos mecanismos participativos: 1/ los talleres de sensibilización y elaboración de propuesta, en la misma línea que los desarrollados durante las etapas de diagnóstico y prospectiva, tanto con municipalidades, instituciones (GOES) y ciudadanía, 2/ una Comisión intermunicipal formada por representantes técnicos de las catorce municipalidades metropolitanas y la OPAMSS, 3/ una Mesa Interinstitucional organizada con representantes de instituciones clave del GOES y de la OPAMSS, 4/ una consulta ciudadana y 5/ uso de medios para divulgar propuestas.

##### **i. Los hechos**

Según el registro se llevaron a cabo siete Talleres de Propuesta y un Foro de Consulta Ciudadana en los que han participado 251 personas representantes de diversas entidades: municipalidades, instituciones (GOES), empresas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos.





Foto 8. Participantes de Sesión Especial Metropolitana.  
Fuente: Archivo OPAMSS.

Varios elementos deben llamar la atención en esta fase. Se ha hecho un importante esfuerzo por diversificar las audiencias y consultar a la ciudadanía sobre los aspectos medulares de la propuesta del PDT-AMSS y finalmente, el crecimiento en el número de asistentes a las actividades realizadas. Lo prolongado del proceso puede interpretarse como natural en vista de la complejidad técnica y potenciales repercusiones de los temas abordados. Además, ha aparecido el tema de DET como elemento de discusión con actores variados municipales y empresariales.

En los talleres y foro de consulta ciudadana se logró que la mayoría de participantes (102 sobre 137 participantes) fueran miembros de la sociedad civil ya sea miembros de organizaciones, notablemente cooperativistas de vivienda, empresarios, estudiantes o individuos interesados en el tema de planificación (ver tabla 6).

## ii. Las valoraciones de los participantes

Como ya se ha comentado la etapa de propuesta incluye la elaboración de los productos más tangibles del proceso de planificación, sobre los que hay mucha expectativa entre los actores del AMSS. En tal sentido, los actores consultados en las entrevistas a profundidad

*“No es que haya un manual de planificación que diga estos son los temas que deben tratarse (...)”*

*(Investigador, 2015)*

*“Este PDT-AMSS tiene un propósito principal: un instrumento nuevo mucho más robusto de ordenamiento territorial, de uso y control de suelo e incentivos”*

*(InvestigadorC, 2015)*

hicieron referencia a múltiples intereses relacionados con los aspectos urbanísticos, comentados en el apartado de la prospectiva y los usos del suelo vinculados a las propuestas de clasificación de suelo y plano general de tratamientos.

Uno de los temas de mayor interés entre los actores y que efectivamente se recogió en la propuesta es la promoción de procesos de densificación al interior de la ciudad construida, incluyendo la edificación en altura y maneras más estratégicas de controlar los cambios de uso del suelo para estimular dinámicas de renovación urbana en zonas o distritos específicos del área urbanizada. En el fondo, hay un consenso general respecto a la necesidad de controlar la dinámica de crecimiento expansivo y favorecer otra de reurbanización de las áreas ya edificadas. Probablemente, la discusión más amplia está en los mecanismos que efectivamente permitan viabilizar dicha apuesta.



Foto 9. Participantes de Sesión Especial Metropolitana.

Fuente: Archivo OPAMSS.

Este debate apareció con fuerza en los espacios de consulta ciudadana en los que los participantes, representantes de la sociedad civil, demostraron gran interés por la temática de vivienda incluyendo la vivienda social. El conjunto de los comentarios recogidos develan dos tensiones propias de los procesos de planificación urbana a escala metropolitana, como son los procesos de expansión y conurbación, que en el caso del AMSS sobrepasan ya los límites de los catorce municipios metropolitanos y los de densificación, que van más allá de la construcción en altura y se refieren a los niveles de aprovechamiento constructivo del suelo.

Otro tema de especial interés, que trasciende los alcances del proyecto de formulación, es de índole más administrativo y se relaciona a la preocupación por el impacto que todo el proceso tendrá en los trámites y en la dinámica de otorgamiento de permisos. Ello recuerda la vigencia del paradigma tradicional racional burocrático y administrativo de la planificación

(Rodríguez J. C., 2011). No obstante, también plantea un reto importante al plan y a su proceso, ya que en la dinámica de autorizaciones también reluce la tensión entre lo nacional y lo metropolitano y entre lo metropolitano y lo municipal.

La diversidad de intereses y sensibilidades alrededor del espacio metropolitano también se expresa en una amplia colección de temas que los actores esperaban encontrar en el PDT-AMSS, muchos de ellos directamente relacionados con las principales carencias del AMSS. Conviene destacar al menos tres: el espacio público, la movilidad, y el desarrollo económico. El tema del espacio público no puede ser menos relevante en el AMSS. Se ha estimado que la ciudad no dispone de más de 3.9m<sup>2</sup>/h de espacio público abierto, contra un estándar internacional recomendado por la OMS de 10m<sup>2</sup>/h. Los participantes reconocen también su relación directa con la calidad de vida y la seguridad ciudadana. Además, a diferencia de la movilidad o el desarrollo económico, las municipalidades y por lo tanto el COAMSS/OPAMSS tienen una competencia legal sobre el tema.

Por su parte, los temas de movilidad y transporte están estrictamente fuera del ámbito competencial del COAMSS/OPAMSS, ya que son regulados por el VMT. Sin embargo, existe un consenso amplio en que se trata de una de las dimensiones fundamentales del desarrollo urbano. Como se explicó antes, la propuesta de clasificación de suelo se fundamenta parcialmente en el trazo del nuevo Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS). De hecho, este sería uno de los temas donde mejor se evidencia la necesidad de colaboración y coordinación entre gobierno nacional, municipal y organismos metropolitanos.

*“Yo creo que el PDT tendría que ser un reflejo concreto, tangible de lo que dicen las políticas metropolitanas (...) las políticas metropolitanas son un enunciado filosófico”*

*(Urbanista, 2015)*



Foto 10. Taller de prospectiva desarrollado en la UCA.

Fuente: Archivo OPAMSS

*“El tema de la coordinación interinstitucional ha sido uno de los temas más discutidos con todas las instituciones tanto a nivel privado como de nivel público. Lo importante es que al final resulte un instrumento que realmente sea (...) consensuado y que realmente responda a las necesidades de la población”.*

*(TécnicaA, 2015)*

Por último, múltiples actores reconocen la aspiración de vincular las decisiones de planificación con los procesos de desarrollo socio económico en la ciudad. Detrás de esta inquietud sobresale la preocupación porque las decisiones de planificación urbana, muchas veces entendidas como estrictamente “urbanísticas”, tengan repercusiones tangibles en el desarrollo económico y la calidad de vida de la población del AMSS.

Nombre	Fecha	Part.*	Público Objetivo
1. Construcción criterios de zonificación	23.04.15	12	Profesionales planificación
2. Propuesta de Macro zonificación del AMSS	28.05.15	38	Municipalidades
3. Propuesta de Zonificación del AMSS	03.09.15	15	Instituciones
4. Actuación y capacidades de las municipalidades para el DET	10.09.15	28	Municipalidades
5. Foro: Propuesta de zonificación, instrumento para el OT en el AMSS	04.12.15	21	ONG, Sociedad Civil, Cooperación
6. Taller de Consulta Ciudadana 1	31.03.16	40	Ciudadanía
7. Taller de Consulta Ciudadana 2	14.04.16	43	Ciudadanía
8. Foro Consulta Ciudadana	03.05.16	54	Ciudadanía

Tabla 6. Detalle de Talleres y Foro de etapa de Propuesta.

\* El número de participantes no incluye a los representantes de los socios (OPAMSS, UCA y FUNDAUNGO).

Fuente: Elaboración propia en base a memoria de talleres (OPAMSS).



Foto 11. Participación de Alcaldes Municipales en talleres de prospectiva.

Fuente: Archivo OPAMSS



Foto 12. Exposición durante primer taller de consulta ciudadana.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.



Foto 13. Participantes en primer taller de consulta ciudadana.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

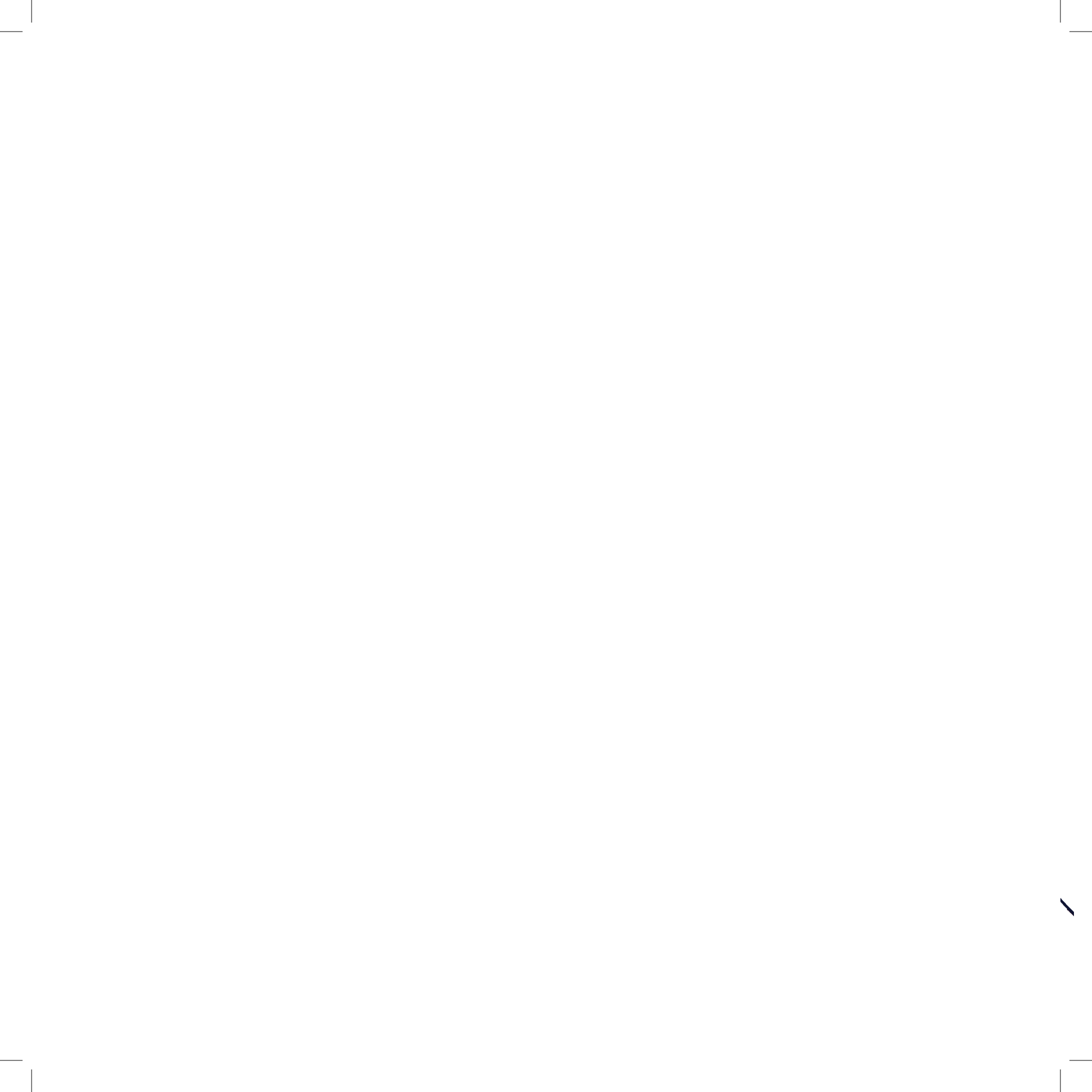
*“También la parte de nuestra movilidad (...), tenemos conciencia, incluso estamos a favor del plan que se tiene aquí para Santa Tecla, de la prolongación del proyecto del SITRAMSS”*

*(FuncionariaA, 2015).*



The image features a light gray background with a central horizontal green band. The green band is decorated with a repeating pattern of stylized handprints in a lighter shade of green. The text 'V. Análisis y valoraciones' is centered within the green band in a white, bold, sans-serif font.

# V. Análisis y valoraciones





## V. ANÁLISIS Y VALORACIONES

Hacer un análisis y una valoración del proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS conlleva dos retos fundamentales. Primero, como ya se ha dicho el proceso de planificación no se limita estrictamente a la formulación de instrumentos, para el caso el PDT-AMSS, si no que comprende también la fase de implementación y seguimiento, todavía por venir. En tal sentido las valoraciones son todavía preliminares y en construcción. Segundo, hacer una valoración implica necesariamente proponer algunos parámetros básicos de contraste.



Foto 14. Taller de presentación de propuesta a técnicos municipales.  
Fuente: Archivo OPAMSS

Para el caso se hará referencia a los elementos clave de dos de los paradigmas dominantes de la planificación contemporánea: la planificación “comunicativa”, caracterizada por (Forester, 2013), (Rodríguez, Giménez, & González, 2013), (Rodríguez J. C., 2011) entre otros y la planificación “estratégica” definida por autores como (Flyvbjerg, 2002), (Borja & Castells, 1997), (Güell Fernández, 1997) y (Healey, 2009). Evidentemente el uso de otros parámetros tendría resultados diferentes.

### 5.1. Fortalezas

A lo largo de esta sistematización se ha evidenciado algunas propiedades positivas del proceso de formulación del PDT-AMSS, como: la apertura relativa del proceso de coordinación y colaboración interinstitucional, la construcción de capacidades y la exploración de nuevos esquemas de organización del territorio metropolitano.

*“(...) Un ordenamiento dentro de la ciudad porque podemos ver que en la ciudad hay zonas donde no hay zonas peatonales, no hay aceras (...) y la otra parte que es principal es la de los espacios públicos”*

*(FuncionarioB, 2015)*

### **5.1.1. El proceso de coordinación y colaboración**

Desde la perspectiva del proceso participativo hay que destacar la buena disposición de los actores institucionales en querer incidir en el proceso y reconocer su importancia para la buena marcha de la ciudad. Según lo expresaron los mismos actores ello se debe a la escala metropolitana de planificación y la posibilidad de coordinar, construir y validar información de manera colectiva. Además, existe un interés genuino porque el proceso del PDT-AMSS contribuya, más allá del plan mismo a mejorar la coordinación entre las diversas instituciones relacionadas con la planificación del territorio metropolitano. En el fondo, más importante que elaborar a detalle propuestas específicas en los temas clave para el desarrollo urbano del AMSS, es realizar una construcción colectiva “multi actor” de estos temas. Esto concuerda con algunos de los principios de la racionalidad comunicativa que deberían permear en la planificación según Rodríguez, Giménez, & González (2013). Estas reflexiones vuelven a subrayar la importancia de concebir la planificación como un proceso que trasciende el rigor analítico de lo puramente técnico y adquiere una plena dimensión social y política que Forester (2011) denomina “planificación comunicativa”.

### **5.1.2. La construcción de capacidades**

Uno de los elementos novedosos y globalmente positivos del proceso de elaboración del PDT-AMSS ha sido la dinámica general de construcción de capacidades. Hay que valorar al menos tres niveles. Primero, el hecho mismo que la OPAMSS haya asumido el liderazgo de la formulación del nuevo PDT-AMSS sin caer en el esquema tradicional de sub contrataciones y consultorías a privados. Ello ha puesto a prueba y robustecido las llamadas “capacidades técnicas” (Cummings, Ferrufino, & Bran, 2014) de la institución. Segundo, hay que destacar el esfuerzo en capacitación profesional para los técnicos por medio del DPT (125 horas de capacitación x 25 personas) y el programa de formaciones iniciales para actores (24 horas de capacitación x 80 personas) realizado en el marco del proyecto, lo que también contribuye al fortalecimiento de capacidades técnicas. Finalmente, el proceso de elaboración ha permitido a un nivel todavía inicial la puesta en práctica de capacidades más “políticas”, de colaboración, coordinación y diálogo entre actores institucionales del GOES.

### **5.1.3. Nuevos esquemas de organización del territorio metropolitano**

En el producto principal del PDT-AMSS, el plano general de tratamientos, se ha optado por seguir un esquema novedoso organizado alrededor de tipologías de corredores. Esta manera de regular el proceso de cambio dentro del territorio metropolitano plantea tres

elementos innovadores. Primero, reconoce las pre-existencias urbanísticas en términos de infraestructura vial, tráfico y dinámica de cambio de los usos del suelo. Segundo, asume la propuesta de recorridos del SITRAMSS elaborada por el VMT para apostar por la densificación de dichos tramos, siguiendo la lógica ya adoptada en otras ciudades latinoamericanas como Guatemala, Bogotá o Curitiba. Finalmente, hace una propuesta inicial de regulación diferenciada de otros parámetros urbanísticos (ocupación, edificabilidad, altura), más allá de los usos del suelo.

## 5.2. Debilidades

El proceso de formulación del PDT-AMSS también presenta algunas debilidades que pueden agruparse en una categoría más conceptual metodológica, vinculada a lo participativo y otra más operativa ligada a la gestión del proceso de elaboración del plan.

### 5.2.1. La participación: participantes y capacidades

Todo proceso de planificación participativa es complejo puesto que requiere del involucramiento de diversos actores con capacidades e intereses muy diversos. Esto incluye actores estatales y no estatales, empresariales y de la sociedad civil. El caso del PDT-AMSS no es la excepción. La complejidad deviene de los tiempos prolongados que este tipo de dinámicas requieren y de la ausencia de una práctica consolidada de compromiso y corresponsabilidad de parte de los actores. Por otra parte la planificación suele entenderse como un proceso “especializado” de carácter eminentemente técnico que no es necesariamente atractivo para la generalidad de los actores sociales. De ahí que al proponerse realizar un ejercicio participativo para elaborar el Plan, el COAMSS/OPAMSS asumió un importante y novedoso reto cuyos resultados finales trascienden más allá de la duración del proyecto mismo.

### 5.2.2. El proceso de planificación

De la misma complejidad del proceso de planificación resulta una natural dificultad en su operatividad. No obstante, tiene varias implicaciones: flexibilidad a la hora de programar las actividades; recurrir a varias estrategias para asegurar una comunicación efectiva y persistencia para lograr acuerdos entre múltiples socios y participantes. El éxito de todo el proceso va más allá del COAMSS/OPAMSS puesto que ha dependido de instancias tales como: municipalidades individuales, instituciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil cuya disponibilidad y compromiso no está en manos de la Oficina.

*“Nuestras expectativas como institución y de manera personal son muy altas, creo que estaremos dejando un producto que sea validado con distintos actores, que responda a las nuevas dinámicas de la ciudad y que posteriormente (...) es un esfuerzo que va mucho más allá y al finalizar este proyecto y el apoyo que tenemos de la Unión Europea debemos seguir como institución como el COAMSS-OPAMSS impulsando este proyecto”*

*(TécnicaC, 2015).*

*“Como un apoyo, así como lo es la institución [OPAMSS], apoyo técnico que nos permita lograr nuestros objetivos aquí en el municipio”*

*(FuncionariaA, 2015)*

### **5.3. Lecciones aprendidas y por aprender**

Durante la investigación se interrogó directamente a los actores acerca de las principales lecciones aprendidas durante el proceso, temas positivos y otros negativos, que pudieran contribuir a mejorar la calidad de futuros ejercicios de planificación en el AMSS. Esto ha servido de insumo para que el equipo técnico proponga algunos temas a tomar en cuenta para el seguimiento del proceso y para futuras experiencias de planificación en el área metropolitana. Estos se agrupan de acuerdo a esa lógica en los siguientes apartados.

#### **5.3.1. Lecciones positivas, lo que hay que seguir haciendo**

Se reconocen cuatro aprendizajes valiosos, producto del proceso de formulación del PDT-AMSS, dos relacionados más a los aspectos políticos y dos vinculados a los aspectos técnicos; sin necesariamente ordenarlos por importancia, se trata de aspectos relacionados con la oportunidad de diálogo y retroalimentación, la obtención de un producto útil para las prácticas cotidianas de las instituciones relacionadas con la planificación en el AMSS, los procesos de capacitación y la construcción de nueva información sobre el AMSS.

#### **5.3.2. Nuevos lazos de comunicación**

El proceso del PDT-AMSS ha permitido establecer un canal de comunicación entre la OPAMSS y otra serie de actores, lo cual no solo ha facilitado validar mucha de la información producida, sino que además ha permitido crear nuevos espacios de intercambio. Ello vuelve a subrayar la importancia del proceso de “construcción colectiva” de las propuestas de planificación que será aún más crítico a la hora de implementar las propuestas del Plan.

#### **5.3.3. El nuevo producto**

En el nivel más concreto hay bastante claridad que un nuevo PDT-AMSS significa contar con instrumentos de regulación más actualizados y si se quiere adaptados a las actuales dinámicas metropolitanas. Esto contribuye a reafirmar el liderazgo técnico de la OPAMSS, aunque todavía dependa de la aprobación definitiva de nuevas regulaciones y normativas. Prima entonces, ese interés en la actualización y modernización de los instrumentos técnicos. Sin embargo, hay que insistir en que la real utilidad del PDT-AMSS se demostrará en la práctica, es decir en su contribución concreta a los procesos de transformación y regulación de la ciudad o de superación de sus problemáticas más críticas.



Foto 15. Presentación a ciudadanía en segundo taller de consulta ciudadana.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

#### 5.3.4. Capacitación

La planificación sería más un proceso de construcción de capacidades que de simple producción de planes. Los participantes entrevistados tienen mucho interés y valoran positivamente que el proceso de planificación haya incluido un esfuerzo de formación de capacidades que puede y debe continuar. Aunque la realización del DPT y de los talleres de formaciones iniciales aparentemente no eran parte del proceso “participativo”, resultan ser un elemento clave para “equilibrar” la mesa y fortalecer la capacidad de interlocución entre los actores.

#### 5.3.5. La construcción de nueva información

Ya se ha hecho referencia al valor que los actores atribuyen a la permanente actualización de información georeferenciada de diferentes ámbitos producto del proceso. Aunque se trata de una actividad eminentemente técnica es indudable que la producción e intercambio de información puede contribuir tanto a un mejor conocimiento del AMSS como a la apertura y operatividad de nuevos espacios de diálogo entre actores.

En el fondo, se plantea una buena síntesis del proceso de formulación del PDT-AMSS, en el sentido que se trata tanto de elaborar un instrumento urbanístico como de fortalecer las capacidades de la misma OPAMSS, para relacionarse de forma proactiva con otros actores

*“El producto final del PDT-AMSS al ser tan amplio deberá cumplir los mínimos requeridos en cada una de las temáticas. De seguro, no va a llegar a cumplir con todos los criterios que uno quisiera pero sí, se espera que tenga muy claro (...) cuáles son sus líneas principales. Y sobre esas líneas principales tener adecuada su ordenación”*

*(InvestigadorA, 2015).*

*“Es importante no ver cada municipio como un sector aislado, sino verlo como un territorio como tal y las decisiones que se tomen a la hora de establecer un documento es pertinencia del municipio para ver cómo se va a afectar (...)”*

*(FuncionariaA, 2015)*

del Área Metropolitana. A pesar de estas valoraciones positivas, como es de esperarse también abundan los señalamientos de puntos de mejora, complementarios en buena parte a las lecciones positivas.

#### **5.4. Lecciones para mejora, lo que se puede cambiar**

El prolongado proceso de elaboración del PDT-AMSS (2013-2016) también ha permitido identificar aspectos a mejorar: puntos que a veces son negativos o insuficientemente desarrollados, que pueden replantearse en futuros ejercicios de planificación participativa. Se trata de aspectos relacionados con la metodología de trabajo y su carácter técnico.



*Foto 16. Participación de Alcaldes en taller de prospectiva.  
Fuente: Archivo OPAMSS.*

##### **5.4.1. Una metodología para mejorar**

El proceso de elaboración del PDT-AMSS por su complejidad y novedad puede ser sujeto de innovación. Un elemento importante es garantizar la continuidad de las personas involucradas, representantes de los actores estatales como los no estatales y de la sociedad civil. El cambio de gobiernos en 2015 dificultó dicha permanencia lo cual perjudicó el normal desarrollo del proceso. En tal sentido hay que entender y hacer entender que los actores son finalmente socios de la iniciativa de planificación no solo asisten a eventos.



Foto 17. Durante la ronda de preguntas y respuestas en el primer taller de consulta ciudadana  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

Esa apropiación del proceso depende de varios factores dentro de los que sobresale la confianza mutua, la cual no puede surgir de forma espontánea. Al contrario, requiere una importante inversión en tiempo y recursos que muchas veces son escasos. Finalmente, hay que recordar que el proceso no termina con la formulación o aprobación del plan, sino que se prolongará en el futuro proceso de implementación y evaluación de la experiencia.

#### 5.4.2. Un proceso que va más allá de lo técnico

Desde sus orígenes históricos la planificación urbana es una disciplina que se preocupa por “lo público”, es decir el bien común y la toma de decisiones respecto a situaciones que afectan la vida cotidiana de la población en general. Por lo tanto, requiere del análisis de información especializada en diferentes ámbitos, tal como en este caso se ha hecho en el diagnóstico, prospectiva y propuesta del PDT-AMSS. Al mismo tiempo, la planificación no puede evitar una estrecha relación con lo político, es decir con los procesos de toma de decisión y gestión de lo colectivo. En este caso, ha demandado de la combinación de procesos que involucran por una parte, diversos saberes “técnicos” y por otra, numerosas gestiones “políticas” con funcionarios públicos en diferentes niveles. Dicha integración debe seguirse perfeccionando en futuros procesos.

*“Ha sido bastante retroalimentado este PDT-AMSS por el proceso participativo se han tenido frecuentes talleres de discusión, intercambio, sensibilización y talleres de propuesta que han permitido retroalimentar”*

*(TécnicoD, 2015).*

*“(...) Es un mérito que la oficina haya dedicado tiempo, recursos para levantar información y en buena medida geo-referenciada, es decir, ahora uno podrá mirar, no solo tener información, sino tener la ilustración de cómo se distribuye mucha de esa información del territorio”*  
(Investigador, 2015)

## 5.5. Pasos futuros

Varios participantes esperan que una vez concluido el PDT-AMSS continúe un proceso permanente de planificación participativa en el AMSS. Esto está vinculado a la aspiración de construir una ciudad más inclusiva y se enriquezca la pretendida “neutralidad técnica” de la planificación. En efecto, la planificación puede contribuir a un proyecto de territorio más incluyente, particularmente para los grupos más vulnerables, así como puede coadyuvar a perpetuar condiciones desiguales de acceso a equipamientos, servicios y oportunidades.

No obstante, a pesar del cúmulo de preocupaciones e intereses más de orden social y procedimental para lograr una planificación más abierta y dialogante con el público, ninguno de los entrevistados reivindicó temas de gran actualidad en el debate urbanístico latinoamericano, particularmente el “Derecho a la Ciudad”. Incluso ha llevado a la ciudad más grande de América Latina a aprobar oficialmente su propia “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” (GDF, 2010) que promueve el ideal de una planificación sustentable, inclusiva, democrática y participativa con amplias repercusiones en temas como la vivienda o la propiedad privada del suelo.



Foto 18. Participación de empresarios en talleres de desarrollo económico.  
Fuente: Archivo OPAMSS





Foto 19. Participantes en primer taller de consulta ciudadana.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.




Foto 20. Panelistas invitados al foro de consulta ciudadana  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

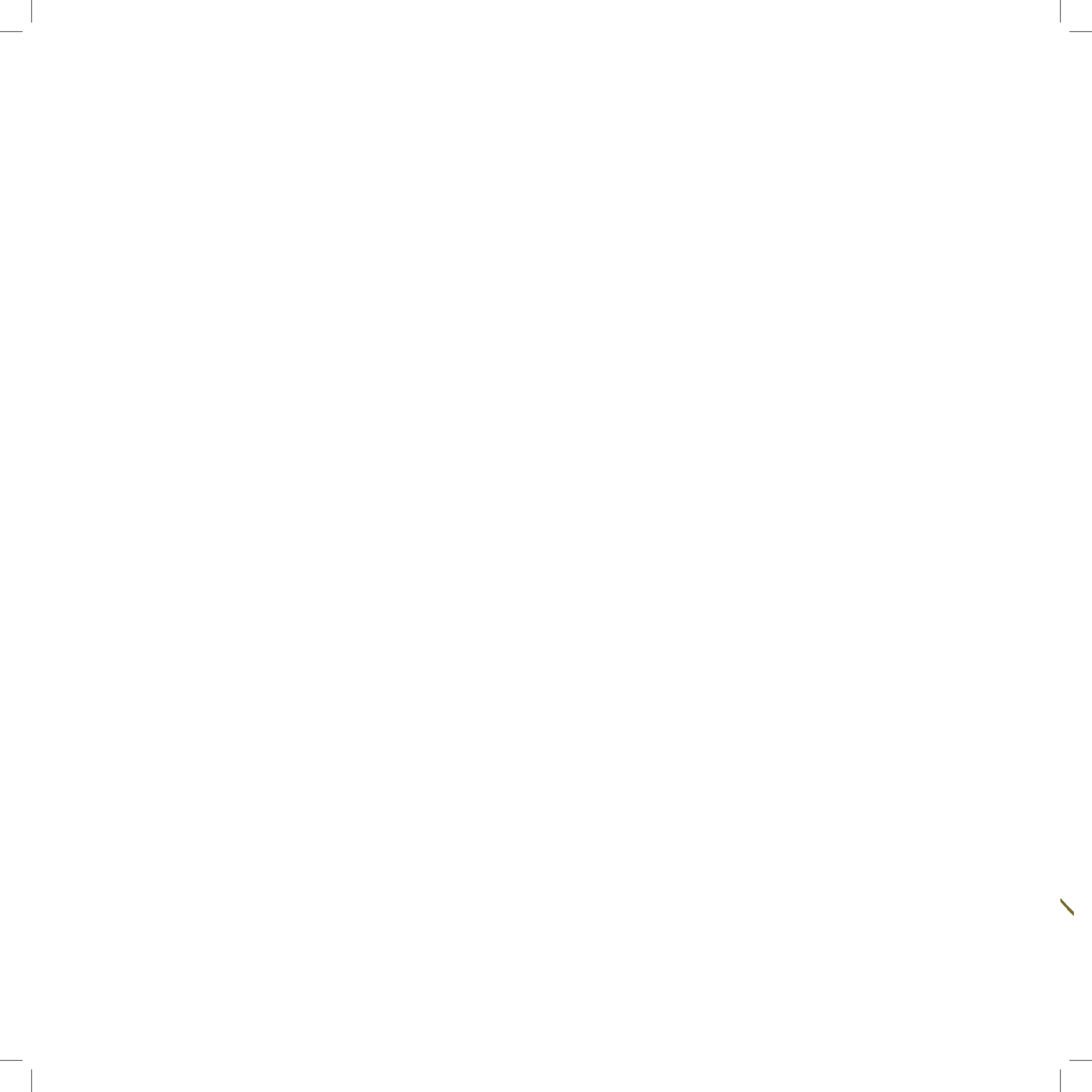
*“A mí me hubiera gustado que fuera un poco más amplio, que hubiera llegado en ciertos momentos a una población que es más afectada, pero nos topamos con dos tipos de limitantes. Una la parte económica, que tenemos un presupuesto bastante ajustado para el proyecto y segundo el tiempo”*

*(TécnicoB, 2015)*



The image features a light gray background with a central horizontal purple band. The band is decorated with a pattern of white handprints in various orientations. Overlaid on the purple band is the text 'VI. Conclusiones y recomendaciones' in a bold, white, sans-serif font.

## VI. Conclusiones y recomendaciones



## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

El relato de los antecedentes, el proceso y las valoraciones del PDT-AMSS, desde la perspectiva de los actores involucrados en su proceso de formulación, permite identificar algunas conclusiones relevantes para las prácticas de planificación territorial en el AMSS que pueden ser de utilidad tanto para la OPAMSS como para el resto de actores participantes. A continuación, se plantean algunas conclusiones de orden conceptual y una serie de recomendaciones para futuros procesos de planificación participativa y en general para la configuración del campo de la planificación en el AMSS.

### 6.1. Conclusiones

El recorrido por los diferentes elementos del proceso de desarrollo del proyecto de actualización del PDT-AMSS y el reconocimiento de las opiniones, percepciones y valoraciones de un buen grupo de participantes en el mismo, permite proponer cinco conclusiones que deberían motivar a la discusión e idealmente a la acción en el marco de la continuidad de los procesos de planificación en el AMSS:

#### 6.1.1. Los participantes

Es claro que tanto la OPAMSS como sus socios, se plantearon desde la formulación del proyecto la necesidad de involucrar a un espectro amplio y diverso de actores en el proceso de elaboración del PDT-AMSS. Ya se ha mencionado que esto conlleva diversas dificultades. Primero, lograr identificar, convocar y escuchar a un universo amplio de representantes legítimos de los habitantes de la ciudad, que en última instancia son los principales beneficiarios del proceso de planificación. Segundo, asegurar y mantener la participación continua de tomadores de decisión política a nivel municipal y nacional para lo cual es recomendable aprovechar espacios instituidos que ya funcionan para facilitar este diálogo, particularmente el COAMSS y más recientemente el CODEMET. Por lo tanto, es indispensable apostar por la consolidación de estos espacios.

Finalmente, el AMSS requiere que se instale el sentido de responsabilidad compartida entre los actores sociales y empresariales de la ciudad, incluyendo el intercambio democrático de ideas y expectativas. El interés por este tipo de dinámicas quedó de manifiesto en el Foro de Consulta Ciudadana, en el que se reivindicó la necesidad de fomentar el involucramiento y la corresponsabilidad de la ciudadanía, así como la necesidad de socios entre el sector público y privado. La creación de figuras de gestión del Plan, como grupos gestores podría ser una alternativa relevante que ya ha sido exitosa en ejercicios de planificación estratégica como en Barcelona.

### 6.1.2. El proceso participativo

Existe un consenso amplio entre los actores consultados acerca del valor de los procesos participativos en el marco de la planificación metropolitana. No hay discusión, al menos en términos conceptuales, sobre la necesidad de involucrar a los actores metropolitanos en el proceso de formulación del PDT-AMSS. En todo caso, puede haber matices respecto a quienes son esos actores y sobre las maneras más efectivas de hacerlos participar. Hay claridad que abrir el proceso es una oportunidad para que los actores incidan sobre el mismo y sobre el plan, promuevan de forma más o menos abierta sus intereses y los discutan entre ellos.

Sin embargo, también es claro que esa apertura no se hace en igualdad de condiciones ya que no todos los actores tienen las mismas capacidades, preparación, conocimientos técnicos, relaciones y en última instancia capacidad de incidencia. Algunos autores señalan que para que los actores puedan realmente ser parte del proceso es necesario reforzar un sentido de “racionalidad comunicativa” (Rodríguez, Giménez, & González, 2013) que permita equiparar condiciones y asegurarle sostenibilidad al proceso.

Los actores también están de acuerdo en que el PDT-AMSS es relevante en tanto permite realizar un ejercicio de planificación estratégica del AMSS con una mirada amplia sobre una diversidad de temas urbanísticos, ambientales, económicos e institucionales. Sin embargo, como ya se mencionó, esta planificación estratégica implica un ejercicio de priorización, de identificación de las “apuestas de ciudad” en coherencia con una visión de largo plazo. En tal sentido, el proceso debe permitir además de recuperar esos intereses, discutirlos, descartarlos, ordenarlos y priorizarlos. El debate en torno a la expansión / densificación del AMSS debería someterse a este análisis.

Por último, también es notable que los actores reconocen que el proceso debe contribuir a consolidar el liderazgo del COAMSS/OPAMSS como el principal actor de la planificación urbana en el AMSS. Ello implica un valioso reconocimiento y al mismo tiempo entraña una grave responsabilidad.

### 6.1.3. Abordar los temas críticos para el AMSS

La reflexión en torno al proceso de elaboración del PDT-AMSS es rica a la hora de identificar posibles temas centrales sobre los cuales construir la apuesta de ciudad. Esto constituye al mismo tiempo un reto mayor, ya que se trata de asumir la integralidad de los procesos

metropolitanos en sus múltiples dimensiones. En este recorrido del proceso de formulación del PDT-AMSS se han vislumbrado al menos:

- La dimensión urbanística vinculada a la regulación de los usos del suelo, expansión urbana, densificación y en última instancia la gestión del suelo, vivienda, espacio público y movilidad.
- La dimensión ambiental incluyendo temas como la gestión del recurso hídrico, la protección de áreas ambientalmente sensibles, la incorporación de nueva información, la gestión de riesgos y últimamente la adaptación al cambio climático.
- La dimensión económica en lo relativo a la competitividad económica, la atracción de inversiones, la generación de empleo y el financiamiento del desarrollo urbano.
- La dimensión institucional relacionada con los aspectos normativos, procedimentales y las capacidades reales de los actores públicos que ejercen sus funciones en el AMSS.
- La dimensión social relacionada con la inclusión social, seguridad ciudadana y gestión democrática de la ciudad.

#### 6.1.4. Importancia del Plan

Los actores coinciden que el nuevo PDT-AMSS permitirá hacer explícita la visión del AMSS de parte del COAMSS/OPAMSS en varios asuntos cruciales, en especial temas urbanísticos como la relación expansión / densificación. Hay una expectativa clara y compartida, dentro y fuera de la OPAMSS, que el nuevo Plan resultará en una esperada renovación y actualización de los instrumentos que se aplican para regular y controlar el desarrollo urbano y la construcción en la ciudad. Más allá de cumplir esta expectativa es fundamental que la oficina vislumbre los mecanismos para no volver a acumular los rezagos regulatorios señalados y poner en marcha procesos continuos de actualización y seguimiento. Esta actualización de normativas urbanas, probablemente requiera de remozar el marco legal del AMSS para abordar temas históricamente no tratados como la gestión del suelo o temas de escala metropolitana como la gestión del agua o el transporte público.

En general se entiende que se trata de adaptar los planes a los cambios de la ciudad para incidir en algunas de sus problemáticas críticas. Esto se relaciona a un interés generalizado en que el PDT-AMSS sea efectivamente implementado ya que entre muchos actores pesa la idea que el AMSS “está en estrés”. Es decir, acumula rezagos y disfuncionalidades (ausencia de espacio público, tráfico, congestión, contaminación, inseguridad) que no dan muestras de revertirse.

*“(...) Deben involucrarse los consejos municipales y el alcalde en estos talleres, porque ellos son los que al final toman la decisión”*

*(FuncionariaC, 2015)*

*“El tema de la participación ciudadana (...) ha sido difícil, digamos coordinar y lograr la participación especialmente con los técnicos municipales, sobre todo porque muchas veces lo que nos pasa es que no hay una persona asignada al proyecto o por “x” o “y” razones terminan cambiando el personal de las municipalidades”*

*(TécnicaA, 2015)*

### 6.1.5. La gestión de las expectativas y valoraciones

Como cualquier intervención sobre la realidad, el proceso de elaboración del PDT-AMSS se produce en un marco de expectativas, intereses, disposiciones y posiciones de diversos actores. Dos temas adquieren una importancia fundamental en este marco.

Primero, potenciar en el corto plazo la dimensión comunicativa del PDT-AMSS y del mismo COAMSS/OPAMSS no solo para divulgar los contenidos y alcances del Plan, pero además para asegurar un ambiente de transparencia en la toma de decisiones. Según (Healey, 2009) la planificación debe poner en evidencia las conexiones entre las acciones del presente y los impactos futuros sobre el territorio y las personas, lo cual demanda de los técnicos y de las organizaciones como la OPAMSS un mejor conocimiento de la ciudad, imaginación para vislumbrar oportunidades, audacia política para construir consenso alrededor de ellas y sensibilidad para entender las expectativas y condiciones particulares de la ciudad en la que se está trabajando.

Segundo, se trata de aprovechar el impulso ganado con el proceso de elaboración del PDT-AMSS para continuar con la organización de los espacios de diálogo e intercambio con los actores menos representados en el proceso. Se trata de reconocer la importancia de la ciudadanía organizada ya sea en grupos de interés, asociaciones vecinales y territoriales, colectivos representativos de grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y otros. De la misma manera, se trata de incorporar a los tomadores de decisión política de las municipalidades e instituciones del gobierno nacional (ministerios y autónomas), y viabilizar con ello la implementación del plan.

## 6.2. Recomendaciones finales

### 6.2.1. Aclarar las expectativas de la OPAMSS

La buena marcha del proceso de planificación depende de la claridad de objetivos, medios y capacidades de su principal promotor, en este caso la OPAMSS. Ya se ha comentado y confirmado el liderazgo que los actores del AMSS le atribuyen a la OPAMSS en materia de planificación, visión metropolitana y calidad profesional. En tal sentido, en futuros ejercicios de planificación participativa es fundamental que la OPAMSS sea capaz de construir con relativa rapidez una visión tanto del territorio objeto de planificación como del proceso que le permitirá al territorio, en su carácter multidimensional, ser sujeto de la misma.



El proceso de elaboración del PDT-AMSS ha permitido a la OPAMSS, después de 25 años, recuperar autonomía en términos de la producción de sus propios instrumentos de planificación sin depender en mayor medida de consultores o asesores externos a la institución. Además, ha existido una intención explícita de hacerlo de una manera “participativa” involucrando a otros actores. No obstante, esta experiencia debería resultar a la vez en un crecimiento institucional en términos de construir nuevas capacidades de diseño, gestión y facilitación del proceso.

### 6.2.2. Ganar integralidad de las múltiples dimensiones

El proceso de elaboración del PDT-AMSS y los contactos con los actores participantes han confirmado la diversidad de intereses y temas críticos que son necesarios tratar en el AMSS. Ya se han mencionado al menos cinco dimensiones: urbanística, ambiental, económica, institucional y social, cada una con una serie de elementos puntuales de alta complejidad. En el fondo se trata del desafío de abordar la multi dimensionalidad del territorio que los planes tradicionales de corte eminentemente urbanístico y tecnocrático no pueden enfrentar. Lo anterior exige a su vez avanzar en una mayor integración de las diferentes áreas de trabajo de la OPAMSS y de las municipalidades metropolitanas. Por mencionar algunas áreas clave que deben fortalecer el trabajo conjunto: control territorial, planificación, ambiental y desarrollo económico. También es recomendable considerar asumir nuevas funciones asociadas con las relaciones interinstitucionales y la inclusión social.



Foto 21. Presentación durante segundo taller de consulta ciudadana.  
Fuente: Archivo DOE/UCA.

*“La OPAMSS (...) necesita consultar y basar su trabajo en la postura de los gobiernos locales del Área Metropolitana, así que es el principal actor, me parece a mí”*

*(Investigador, 2015)*

### 6.2.3. Consolidar espacios de coordinación

El enfoque participativo del proyecto de actualización del PDT-AMSS ha vislumbrado la creación de diversos organismos de coordinación interinstitucional, así como la promoción de nuevas dinámicas de colaboración entre los actores. Los actores también reclaman la organización de estos espacios. La gradual consolidación del CODEMET es un esfuerzo que apunta claramente en esa vía. Sin embargo, sigue pendiente avanzar en tres líneas adicionales, más allá de la coordinación con el GOES. Es deseable que en el corto plazo se logre consolidar la denominada “Comisión Intermunicipal” que permita el dialogo continuo de nivel técnico entre la OPAMSS y las municipalidades metropolitanas para efectos de implementación, seguimiento y monitoreo del PDT-AMSS y de las naturales dinámicas de cambio de la ciudad.

Finalmente, lo anterior debería llevar a considerar la viabilidad de crear el “Mecanismos Institucional de Coordinación y Seguimiento” del PDT-AMSS, propuesto en los documentos metodológicos. Se trataría de un verdadero Grupo Gestor del Plan que asegure su permanente ajuste y ofrezca mayor sentido de transparencia a la toma de decisiones. Los modelos anglosajones de “Juntas de Planificación” o Grupo Promotor del Plan Estratégico de Barcelona 2020 son excelentes ejemplos de organismos multi actores que sirven como conductores y líderes visibles de iniciativas de planificación metropolitana.



Foto 22. Taller de cierre PDT-AMSS.  
Fuente: Archivo OPAMSS.

#### 6.2.4. Planificar es construir capacidades

Finalmente, la elaboración del PDT-AMSS y esta sistematización han evidenciado la relevancia de las acciones de construcción de capacidades entre los actores en el marco del proceso de planificación que debería de considerarse en futuras experiencias en dos niveles. A nivel interno dentro de la OPAMSS se recomienda promover acciones de formación en todo lo relativo a la gestión de los procesos participativos, es decir, presentación y comunicación oral, educación popular, técnicas de negociación. A nivel externo, el COAMSS/OPAMSS debe valorar la posibilidad de ofrecer, probablemente en colaboración con otros socios, talleres, cursos o acciones de formación puntuales para otros actores.

Como se ha dicho antes, este tipo de actividades busca además de mejorar el nivel de conocimiento de los representantes de organizaciones sociales, empresariales, municipalidades e instituciones, promover otros espacios de encuentro y debate de ideas, que en definitiva fortalecen el proceso de planificación participativa.

### REFERENCIAS

- Adley Associates. (1968). Metroplan 80. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas (MOP).
- Borja, J., & Castells, M. (1997). Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, España: Taunus.
- Empresario. (18 de noviembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (C. E. Ferrufino, Entrevistador)
- Financiado. (29 de octubre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research 21:3. *Journal of Planning Education and Research*, 353-366.
- Forster, J. (2013). *Planning in the face of conflict*. Chicago, Estados Unidos: American Planning Association.
- Funcionaria. (16 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- FuncionariaA. (28 de octubre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- FuncionariaC. (24 de noviembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- FuncionarioB. (29 de octubre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- FuncionarioD. (24 de noviembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, Entrevistadora)
- FUNDAUNGO (2015). Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT). San Salvador: Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo".
- FUNDAUNGO (2015b). Identificación y selección de actores claves en el territorio para el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador. San Salvador: Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo".
- GDF. (2010). Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. México DF, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Güell Fernández, J. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Healey, P. (2009). In search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making. *Planning Theory and Practice* 10:4, 439-457.
- Investigador. (23 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)
- InvestigadorA. (07 de septiembre de 2015). Proceso Participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, & T. Espinal, Entrevistadoras)
- InvestigadorB. (02 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, & T. Espinal, Entrevistadoras)
- InvestigadorC. (28 de octubre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, Entrevistadora)
- ONG. (17 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, & S. Rivera, Entrevistadoras)
- 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.
- Rodríguez, J. C. (2011). Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana. *Quivera* v13 n2, 232-258.

## SISTEMATIZACIÓN DEL ESQUEMA DIRECTOR PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL AMSS

Rodríguez, J., Giménez, C., & González, S. (2013). De la planificación urbana normativa a la planificación comunicativa. Quivera v15 n2013-1, 9-36.

Taylor, S., & Bogdan, R. (1994). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Buenos Aires: Paidós.

TécnicaA. (16 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)

TécnicaC. (18 de noviembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, Entrevistadora)

TécnicoB. (23 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, Entrevistadora)

TécnicoD. (16 de noviembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (T. Espinal, Entrevistadora)

UCA-DOE. (2015). Estudio de casos de Planificación Territorial en el Área Metropolitana de San Salvador. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

Urbanista. (28 de septiembre de 2015). Proceso participativo de elaboración del PDT-AMSS. (S. Rivera, Entrevistadora)

### **Personas entrevistadas:**

Manuel Alfaro

Sonia Baires

Álvaro Barraza

Yolanda Bichara

Karen Castillo

Yolanda Cativo

Andrew Cummings

Arturo Escalante

Carlos Ferrufinoz

Boris Funes

Jorge Henríquez

Karla Miranda

Carlos Rodríguez

Lisset Ruiz

Roberto Samayoa

Patricia Santos

William Torres

Edna Valle