

# Participación y Coordinación: Elementos Claves para un Proceso de Desarrollo Sostenible en Tecoluca

Andrew R. Cummings

## I. Introducción

En el presente artículo se argumenta que para utilizar de una forma más racional los recursos financieros, humanos y naturales disponibles en el municipio para resolver sus problemas prioritarios, se necesita evaluar, planificar y coordinar mejor las acciones de las organizaciones comunitarias, las instituciones trabajando en el municipio y el gobierno municipal.

Adicionalmente, se plantea que hay dos condiciones básicas para lograr esto:

- \* aumentar la participación de la población en las decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos municipales para que las

acciones de desarrollo vayan dirigidas a resolver los problemas que la población identifica como prioritarios y para que la población asuma más responsabilidad en la ejecución de estas acciones; y

- \* mejorar la sistematización y comunicación de información entre los diferentes agentes comunitarios e institucionales para facilitar sus esfuerzos de evaluación, planificación y coordinación.

Como sustento a estos argumentos se desarrolla una descripción y análisis de los principales problemas y logros en cuanto a los siguientes tres aspectos que consideramos funda-

mentales:

- \* La capacidad de auto-gestión comunitaria.
- \* El funcionamiento de los espacios de coordinación entre las instituciones trabajando en el municipio y la participación de la población en éstos.
- \* La sistematización de información realizada por las organizaciones comunitarias, las instituciones y el gobierno municipal, así como el intercambio de esta información entre ellos.

Al final elaboramos una propuesta preliminar para superar las debilidades en estas áreas, partiendo de lo que se ha logrado.

## II. Descripción y Análisis de Fortalezas y Debilidades

### A. Auto-gestión Comunitaria

La auto-gestión comunitaria es la capacidad que tienen las comunidades para identificar sus principales potencialidades y limitantes, planificar su trabajo de cara a la solución de los problemas detectados como prioritarios, ejecutar las solucio-

nes y evaluar los resultados.

Aunque hay esfuerzos por parte de algunas ONGs de fortalecer esta capacidad a través de capacitaciones, los líderes comunitarios aún no tienen los conocimientos necesarios para realizar una gestión eficiente, hecho relacionado con los bajos niveles de escolaridad de la pobla-

ción y la poca experiencia de los líderes en puestos administrativos.

Una de las debilidades principales en cuanto a la gestión comunitaria es la baja capacidad de los líderes de facilitar la participación de la población en las decisiones que afectan el desarrollo de sus comunidades.

En muchas de las comunidades del municipio, especialmente las de repoblación y reinsertión y las cooperativas de la Reforma Agraria, la población participa en elegir directivas para coordinar las actividades sociales y económicas de sus comunidades. Los líderes elegidos también representan a las comunida-

los directivos sin consultar a la población.

También existen deficiencias en el conocimiento de los líderes en cuanto a técnicas administrativas como la contabilidad, la comunicación regular con los socios sobre sus actividades y metodologías participativas de diagnóstico y planifica-

comunidades, aprovechando y/o creando los espacios donde puedan incidir en las decisiones estratégicas sobre su desarrollo. El desarrollo de estas capacidades en las comunidades es necesario para garantizar que sus intereses sean tomados en cuenta en los planes y acciones de las instituciones y en general, en la estrategia de desarrollo que se está construyendo para el municipio.

---

***Una de las debilidades principales en cuanto a la gestión comunitaria es la baja capacidad de los líderes de facilitar la participación de la población en las decisiones que afectan el desarrollo de sus comunidades.***

---

des en las organizaciones de coordinación y ante las ONGs y las instituciones del gobierno central y municipal.

Las decisiones más importantes sobre las actividades de las comunidades generalmente se toman en asambleas, en las cuales toda la población que tiene que ver con el asunto tiene derecho a participar. Sin embargo, muchas de las decisiones estratégicas tomadas sobre asuntos comunitarios no representan los intereses de todos los afectados porque: no todos los interesados participan en la asamblea por diferentes razones, la metodología utilizada no facilita la participación de las personas presentes, o porque las decisiones son tomadas por

ción que se adapten al nivel educativo de la población.

Esta situación causa problemas para la gestión comunitaria, ya que por un lado genera desconfianza en el liderazgo por parte de la población, lo cual debilita los esfuerzos de las organizaciones comunitarias, y por otro crea desigualdades en el acceso a recursos entre los sectores de la población que participan en proyectos y los que no participan.

También, los problemas en cuanto al conocimiento metodológico de diagnóstico y planificación hacen que las comunidades y sus organizaciones no puedan desarrollar una capacidad propositiva o negociadora que les permita promover sus intereses fuera de sus

**B. Espacios de Coordinación de las Acciones de Desarrollo**

Dentro del municipio existen varios espacios donde la población e instituciones gubernamentales y no gubernamentales están representados, los cuales, en la medida que se fortalezcan, podrían facilitar la articulación de acciones entre estos actores y, consecuentemente, el proceso de desarrollo socio-económico de Tecoluca.

Por ejemplo, al nivel municipal se ha formado el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), que tiene las funciones principales de recolectar información básica sobre la situación socio-económica del municipio para elaborar estrategias viables de desarrollo para el municipio y en base a éstas, coordinar las actividades del gobierno municipal, las instituciones gubernamentales y no guber-

namentales con trabajo en el municipio, los gremios y las comunidades.

Al nivel micro-regional, en el sector de la costa del municipio, existe el Sistema Económico Social (SES) que, por un lado, es una instancia que ofrece servicios de apoyo a la producción y a la organización comunitaria y por el otro, representa un espacio de coordinación entre las comunidades del sector, las organizaciones gremiales y las ONGs que trabajan allí.<sup>1</sup> Hasta el momento las instituciones gubernamentales no están representadas en el SES.

Tanto el CDM como el SES representan espacios importantes de concertación de metodologías de trabajo, concepciones y estrategias de desarrollo, así como de planificación de acciones concretas entre las ONGs, los gremios y las comunidades. Sin embargo, hace falta concretizar este potencial.

Por ejemplo, analizando el funcionamiento del CDM se nota que: no hay claridad en los objetivos y prioridades del trabajo, no existen los mismos niveles de asistencia y compromiso entre las instituciones miembros, y la coordinación del trabajo de la institución ha sido débil.

Estos problemas en el funcionamiento del CDM han obstaculizado el trabajo en cuanto a la recolección de

información, la comunicación con las comunidades y su involucramiento directamente en las estructuras del CDM. Solucionar estos problemas es de gran importancia para la elaboración y ejecución de una estrategia de desarrollo municipal que responda a las prioridades de la población.

En el SES, la población de las comunidades está representada directamente por líderes de organizaciones comunitarias o indirectamente por miembros del Comité Cristiano Pro Desplazados de El Salvador (CRIPDES/ San Vicente) y la Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra (ASALDIG), en diferentes niveles de su estructura orgánica. Sin embargo, los niveles de participación de la población en las decisiones estratégicas sobre el desarrollo del SES aún están limitados.

El gerente regional de CORDES explicó que el SES fue pensado como algo que tuviera vida propia y presencia por encima de la vida particular de las personas e instituciones. Sin embargo, planteó que CORDES debe

jugar un papel decisivo en las actividades del SES mientras la gente no adquiere un nivel adecuado de apropiación y capacitación. Al final, dijo, CORDES podría quedar como consultor del Sistema.<sup>2</sup>

El factor principal que limita la participación es el nivel educativo de la población y su falta de experiencia en técnicas de administración, así como cierta debilidad en su capacidad propositiva. Sin embargo, es necesario que el SES fortalezca los espacios de discusión dentro de sus estructuras donde la población pueda participar, y en general, consolidar el proceso de apropiación del SES por parte de la población.

En ambos casos, los logros en términos de ejemplos concretos de coordinación entre las instituciones en los ámbitos económico y social son todavía pocos, especialmente entre instancias gubernamentales y no-gubernamentales.

Por ejemplo, en el caso de

---

***Tanto el CDM como el SES representan espacios importantes de concertación de metodologías de trabajo, concepciones y estrategias de desarrollo, así como de planificación de acciones concretas entre las ONGs, los gremios y las comunidades.***

---

la educación, no ha habido un esfuerzo conjunto entre las instituciones que están realizando trabajo de alfabetización o capacitación de técnicos agropecuarios populares en el municipio para reflexionar sobre sus experiencias y elaborar estrategias, metodologías de enseñanza y materiales didácticos, lo que les permitiría mejorar sus programas.

Tampoco ha habido una efectiva coordinación de actividades entre las instancias de salud y educación para aumentar la efectividad de los esfuerzos de concientización sobre problemas básicos de salud. La falta de articulación entre los diferentes actores ha limitado el eficiente manejo de los recursos destinados para el desarrollo del municipio, dado que se duplican acciones y no se aprovechan las oportunidades que la coordinación podría generar.

Una oportunidad de esta naturaleza se presenta actualmente en el marco del programa de cuatro años de apoyo al proceso productivo en el departamento de San Vicente, que será ejecutado por la Unión Europea (UE). La coordinación entre las instituciones, los gremios y las comunidades, expresada a través de la consolidación de los esfuerzos del SES y el CDM, será necesaria si desean incidir en la definición de las prioridades de inversión del proyecto y en la ma-

nera en que se ejecutará, y así asegurar que las prioridades de la población sean tomadas en cuenta, haciéndola participe de las decisiones estratégicas.

También, el fortalecimiento del SES y el CDM será importante en el marco

Sin embargo, no han logrado facilitar la participación sistemática de la población en la evaluación y planificación de sus actividades de manera que asegure que vayan encaminadas a resolver las necesidades que

---

***La falta de articulación entre los diferentes actores ha limitado el eficiente manejo de los recursos destinados para el desarrollo del municipio, dado que se duplican acciones y no se aprovechan las oportunidades que la coordinación podría generar.***

---

de los diversos procesos de descentralización y privatización de los servicios en infraestructura, salud, educación y apoyo a la producción en la forma de asistencia técnica y crédito, para poder aprovechar la transferencia de recursos, poder de decisión y responsabilidad hacia el gobierno municipal y las instituciones gubernamentales o no-gubernamentales trabajando en el municipio.

### **C. Evaluación y Planificación Participativa**

Las instituciones y el gobierno municipal están conscientes que es imprescindible la participación de la población en las decisiones sobre el desarrollo del municipio, por lo menos a nivel de discurso.

la población identifica como prioritarias, aunque hay experiencias concretas que apuntan en esta dirección.

Por ejemplo, a finales de 1994, el SES organizó un proceso participativo donde se logró evaluar —con cierto grado de profundidad— el trabajo de CORDES y el CDR y los servicios de apoyo a la producción del SES. Este proceso consistió en reuniones comunitarias de las cuales salieron elegidas personas para participar en una asamblea amplia de evaluación al nivel sectorial, donde presentaron y discutieron los puntos acordados en las asambleas comunales.

Sin embargo, se dieron problemas metodológicos que no permitieron aprovechar este espacio para evaluar las actividades de los miembros del SES en otras

áreas tales como salud y educación, o para discutir ampliamente las observaciones hechas por las comunidades. También se puede señalar que este proceso no fue directamente relacionado con un proceso de planificación estratégica para el SES con el mismo nivel de participación de las comunidades.<sup>3</sup>

A nivel municipal, la alcaldía ha promovido, junto con varias ONGs, eventos para fomentar la participación de la población, las organizaciones gremiales y las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales en la identificación de problemas prioritarios para el desarrollo del municipio y alternativas de solución. Por ejemplo, en febrero de 1995, la alcaldía, junto con la Asociación Salvadoreña para la Paz y la Democracia (ASPAD) y El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Local (CELCADEL) auspiciaron un seminario/taller de micro-planificación municipal para elaborar un plan de gobierno para el municipio durante el tiempo restante de su administración.

Este esfuerzo representó un paso importante en el proceso de elaboración de una estrategia de desarrollo municipal, concertada entre el gobierno municipal, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales

que trabajan en el municipio, y la población, especialmente en cuanto a la metodología participativa utilizada.

Dado que la convocatoria al nivel de las comunidades y las instituciones gubernamentales era débil<sup>4</sup> y no ha habido un seguimiento adecuado al Plan de Acción para refinarlo e implementarlo, no hay garantía que el contenido del plan sea representativo de las prioridades de la población en su conjunto y que logre ser un “un instrumento ordenador del trabajo del gobierno municipal [las instituciones] y la comunidad,” tal como está expresado en sus objetivos.<sup>5</sup>

Hacen falta esfuerzos de evaluación y planificación en los diferentes niveles: desde las organizaciones comunitarias hasta el gobierno municipal, para garantizar que la ejecución de sus actividades sea eficiente y tenga el impacto esperado.

La participación de la población en estos procesos es indispensable para garanti-

zar que las actividades respondan a las prioridades de las comunidades. No sólo los resultados concretos de una actividad, sino también las percepciones de la población sobre la forma en que fue ejecutada son importantes, porque son factores determinantes en la decisión que toma la población en cuanto a su futura participación en las diferentes actividades que se impulsen.

#### **D. La Sistematización y Comunicación de la Información**

En el municipio de Tecoluca, UNICEF —a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)— ha impulsado la creación de un Sistema de Información Local (SIL) como parte de su Programa de Servicios Básicos en Areas Prioritarias.

Dentro del SIL se contempla el funcionamiento de cinco sub-sistemas de información:

\* Estadísticas de Hechos Vitales: datos sobre nacimientos, defunciones, na-

---

***No sólo los resultados concretos de una actividad, sino también las percepciones de la población sobre la forma en que fue ejecutada son importantes, porque son factores determinantes en la decisión que toma la población en cuanto a su futura participación en las diferentes actividades que se impulsen.***

---

cidos muertos, casamientos y divorcios.

- \* Registro de Actividades Comunitarias: información acerca de actividades de las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, y su impacto al nivel local.
- \* Caracterización de Comunidades: las características más importantes sobre las comunidades desde un punto de vista geográfico, demográfico, social, económico, productivo y organizativo.
- \* Ficha Familiar: datos demográficos sobre la familia, su salud y sus condiciones ambientales recolectadas por censo.
- \* Estudios Representativos: datos similares a los de la Ficha Familiar con modificaciones de acuerdo a las necesidades recogidas por muestreo representativo.<sup>6</sup>

Sin embargo, los únicos sub-sistemas que se están manejando de alguna manera en Tecoluca son la Caracterización de Comunidades y las Estadísticas de Hechos Vitales. La información recolectada en la Caracterización representa un primer diagnóstico de los servicios sociales básicos existentes en las comunidades, pero por fallas en la metodología de recolección de la información existen problemas de confiabilidad,

y no está definido como actualizarlo, superando los limitantes que se presentaron en la primera recolección. También hay problemas con el uso de la información de hechos vitales del registro civil en el sistema porque no son completos.

Algunas instituciones gubernamentales y no-gubernamentales tienen esfuerzos orientados hacia la sistematización de información sobre sus actividades y diferentes aspectos de la situación socio-económica de la población; sin embargo, la

---

***Sin la participación de la población será imposible recolectar la información necesaria para evaluar y planificar los procesos de desarrollo del municipio.***

---

mayoría del conocimiento sobre el funcionamiento e impacto de los programas no está escrito ni sistematizado. Muchas veces no se cuenta con la información necesaria para evaluar el funcionamiento e impacto de sus programas y hacer planificación estratégica, lo cual disminuye su capacidad de utilizar los recursos disponibles de la manera más eficiente.

Al nivel comunitario la sistematización de la información por parte de las organizaciones comunitarias es casi inexistente. Todavía no existe la capacidad admi-

nistrativa para determinar qué información necesitan para garantizar una adecuada gestión, cómo recolectarla, sistematizarla o analizarla; este hecho tiene mucho que ver con el nivel de escolaridad de la población y su poca experiencia en posiciones administrativas.

Hay bastante información recolectada de las comunidades por parte de las diferentes instituciones, pero una gran parte queda sólo para el uso de ellas y no es devuelta a las comunidades en una forma comprensible para que les pueda servir en

sus propias actividades. Relacionado con esto, hay poca participación de los miembros de las comunidades en el proceso de diseño de las investigaciones, la recolección de la información, su análisis, la formulación de conclusiones y recomendaciones, y la presentación de los resultados obtenidos.

No existe un proceso de involucramiento de las comunidades en estos tipos de actividades a través de las cuales la población podría capacitarse y ver la utilidad de tener información oportuna para enriquecer la toma

de decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades. Además, la recolección constante de información, muchas veces repetida, y que no es devuelta a la comunidad en forma procesada, está generando un rechazo por parte de la población que hasta ahora ha demostrada bastante paciencia. Sin la participa-

ción de la población será imposible recolectar la información necesaria para evaluar y planificar los procesos de desarrollo del municipio.

Todavía no se ha logrado facilitar la transmisión de información entre los diferentes agentes de desarrollo del municipio (instituciones y comunidades) para que cada uno pueda tomar en

cuenta lo que hacen o piensan hacer los demás, para poder coordinar acciones donde sea factible, en función de: no duplicar esfuerzos al nivel de programas, no recolectar la misma información de las mismas comunidades y no desperdiciar recursos repitiendo los errores de otros.

Es fundamental contar con la capacidad de recolec-

tar y sistematizar información para la gestión comunitaria y la coordinación adecuada de las actividades de las instituciones trabajando en el municipio en base a una estrategia de

desarrollo municipal, y por lo tanto, es fundamental para el desarrollo del municipio.

### III. La Propuesta: Estrategias y Acciones

#### A. Aumentar la capacidad de auto-gestión comunitaria.

- \* Fortalecer los procesos de capacitación a líderes comunitarios en contabilidad y comunicación así como en el uso de metodologías de auto-diagnóstico y planificación participativa.
- \* Facilitar procesos participativos de auto-diagnóstico y planificación comunitaria en cada comunidad del municipio que puedan ser incorporados a estrategias de desarrollo micro-regionales y municipales.

#### B. Fortalecer el SES y el CDM como instancias permanentes de concertación de conceptos y estrategias de desarrollo así como de coordinación en la gestión y ejecución de acciones concretas entre las ONGs, los gremios y las comunidades.

- \* Concertar un enfoque de desarrollo sostenible y elaborar estrategias de desarrollo micro-regionales y municipales.
- \* Evaluar el funcionamiento actual del CDM y elaborar un plan estratégico para esta institución que especifique su misión, objetivos, estrategias de acción y funcionamiento.
- \* Fortalecer los procesos de capacitación de representantes de la población para que puedan participar en el CDM y el SES,

con capacidad de aportar y eventualmente dirigir estas organizaciones.

#### C. Mejorar los procesos de evaluación y planificación participativas de las instituciones y el gobierno municipal, así como el SES y el CDM.

- \* Facilitar la discusión entre estas entidades en cuanto a sus experiencias y planes en términos de la evaluación y planificación de sus actividades y la participación de la población en estos procesos.
- \* Diseñar y ejecutar un proceso de capacitación para representantes de las entidades representadas en el CDM y el SES en las áreas de evaluación y planificación participativa, vinculado con los procesos de diagnóstico y planificación comunitaria.

**D. Fortalecer el Sistema de Información Local que existe en la alcaldía y construir sistemas a nivel institucional y comunitario vinculados al sistema municipal.**

- \* Evaluar y mejorar el sistema de recolección de la información para los sub-sistemas que están siendo manejadas actualmente e impulsar la recolección de la información requerida para los otros sub-sistemas ya diseñados.
- \* Diseñar otro sub-sistema que recolecte información en las áreas económica y ecológica, que pueda servir como proyecto piloto para la integración de estos sub-sistemas en todos los SIL al nivel nacional.
- \* Capacitar al CDM para aumentar su capacidad de coordinar la recolección, análisis, comunica-

ción y uso de la información requerida por el gobierno municipal, las instituciones y las comunidades para sus esfuerzos de evaluación, planificación, gestión y ejecución de las actividades desarrollo que están ejecutando.

- \* Fortalecer la capacidad de las instituciones de recolectar y sistematizar la información que ellos identifican como prioritaria para sus procesos de evaluación y planificación participativa.
- \* Construir sistemas comunitarios de información vinculados a los sistemas institucionales y municipales, donde el conjunto de información existente sobre la comunidad esté sistematizada y los indicadores más importantes sobre la situación socio-económica de la comunidad estén represen-

tados visualmente en mapas que sirvan para orientar discusiones y decisiones sobre la problemática comunitaria.

\* \* \*

**Notas:**

- <sup>1</sup> La formación del SES fue una iniciativa de la Fundación CORDES consultada con los directivos de las comunidades y está organizado en una Asamblea General, una Junta Directiva y dos divisiones generales: lo económico y lo social.
- <sup>2</sup> Entrevista con Emilio Espin, 23 mayo 1995.
- <sup>3</sup> Las instituciones relacionados con el SES realizaron un proceso de planificación integral para cinco años que en si es un hecho importante, pero no era directamente relacionado con el proceso de evaluación y no había el mismo nivel de participación de las comunidades.
- <sup>4</sup> Solo llegaron personas elegidas como representantes de 4 de los 48 comunidades del municipio y de las instituciones gubernamentales presentes en el municipio solo el Ministerio de Educación estaba representada.
- <sup>5</sup> "Una Experiencia de Microplanificación Participativa: Plan de Acción del Municipio de Tecoluca," ASPAD: febrero de 1995.
- <sup>6</sup> "Sistema de Información Local: Diseño y Implementación para el Programa de Servicios Básicos en Areas Prioritarias y la Descentralización Municipal," UNICEF, pp. 7-13, sin fecha.