

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

RTI

RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE

***PLANIFICACION
PARTICIPATIVA Y
DESARROLLO LOCAL***

Estudio y Propuesta

Metodológica

Andrew R. Cummings

Ana Patricia Silva

**PLANIFICACION
PARTICIPATIVA Y
DESARROLLO LOCAL**

***Estudio y Propuesta
Metodológica***

Andrew R. Cummings
Investigador

Ana Patricia Silva
Asistente de Investigación

Instituciones responsables:

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),
Research Triangle Institute (RTI),

SUM-Contract El Salvador No. 7470-806 Copatrocinado por COMURES-GOES-USAID,

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Enero de 2001

**PLANIFICACION
PARTICIPATIVA Y
DESARROLLO LOCAL**

**Estudio y Propuesta
Metodológica**

Editado por:

Fundación Nacional
para el Desarrollo, FUNDE.

Dirección:

Apartado Postal No. 1174,
Centro de Gobierno, San Salvador,
e-mail: funde.local@navegante.com.sv

Investigador:

Andrew R. Cummings.

Asistente de Investigación:

Ana Patricia Silva.

Dirección y revisión de la investigación:

Alberto Enríquez Villacorta, Funde

Grupo Asesor de la investigación:

Marcos Rodríguez, Funde

Aldo Miranda, RTI

Gina Orlich, RTI

Diseño y diagramado interior:

Francisco Astacio

Primera Edición, consta de 300 ejemplares y se terminó de imprimir en San Salvador, enero 2001.

Derechos reservados:

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),
Research Triangle Institute (RTI).

Se autoriza la reproducción de este material, siempre y cuando se cite la fuente.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
A. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO	5
B. PREGUNTAS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
C. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	10
II. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL	11
A. MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	11
B. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL	14
C. PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS.....	16
III. Caracterización de las Metodologías.....	17
A. ROLES Y OBJETIVOS DE FACILITADORES Y PARTICIPANTES	17
B. COMPONENTES METODOLÓGICO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	22
C. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO A LOS PLANES	26
D. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA	27
IV. RESULTADOS	29
A. VALORACIONES GENERALES.....	29
B. LOS PLANES Y SU CONTENIDO	31
C. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN.....	32
D. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES	34

V.	LECCIONES	38
A.	ESTABLECIMIENTO DE ESPACIOS Y MECANISMOS PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN.....	38
B.	FORTALECER CAPACIDADES LOCALES	45
C.	PROMOVER LA CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL.....	47
D.	RESULTADOS QUE MEJORAN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN	53
E.	REFLEXIÓN FINAL	57
VI.	PROPUESTA METODOLOGICA	58
A.	INTRODUCCIÓN	58
B.	BASES CONCEPTUALES DE LA PROPUESTA.....	59
C.	REQUERIMIENTOS BÁSICOS DE UN PLAN PARTICIPATIVO DEL DESARROLLO LOCAL	63
D.	¿QUIENES SON LOS LÍDERES, FACILITADORES Y SUJETOS DE LA PLANIFICACIÓN?	68
E.	ETAPAS METODOLÓGICAS.....	74
VII.	EL RETO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN	81
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	84

ANEXOS

El Salvador, ha venido sufriendo transformaciones importantes en la dinámica social y política a partir de los Acuerdos de Paz. Una manifestación de ellas es, el surgimiento de nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad. En diversos municipios y regiones del país, encontramos claras expresiones de dichas formas, siendo una muy importante los procesos para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y la concertación, en función del desarrollo local y regional. Estos procesos han venido involucrando múltiples actores de la sociedad civil, gobiernos municipales, instancias del gobierno central que trabajan en los municipios y sector empresarial.

Un componente novedoso de estos procesos de participación ciudadana y concertación es la planificación participativa del desarrollo local.

La constatación de lo anterior, condujo en 1999 a que la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y el Research Triangle Institute de los Estados Unidos (RTI) coincidieran en la importancia de hacer un primer estudio sobre este fenómeno de la planificación participativa del desarrollo local y acordaran implementarlo conjuntamente.

El trabajo de investigación se desarrolló entre los meses de septiembre 1999 y enero 2000, y ensaya un análisis comparativo para vincular las metodologías utilizadas en 18 municipios - con características muy distintas - en los procesos de planificación participativa y examinar los resultados en términos de su aporte al desarrollo local.

El estudio extrae lecciones importantes y presenta una propuesta metodológica, que esperamos contribuyan a fortalecer la planificación concertada y participativa como herramienta para la democratización y dinamización del desarrollo local.

Queremos manifestar un reconocimiento especial:

A los y las representantes de los comités de desarrollo, alcaldes, concejales y funcionarios de los gobiernos municipales y personal de las instituciones facilitadoras, que proporcionaron la información necesaria para la realización del trabajo.

Al Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP), por la realización de la encuesta.

A Miguel Simán, Tom Hawk, Rafael Góchez y Steven Groom del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Guillermo Galván de FUNDAMUNI y Ricardo Córdova de FUNDAUNGO, por el tiempo dedicado a leer y comentar el documento en distintos momentos de su elaboración.

Finalmente, nuestro agradecimiento al FISDL y a la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID) por el apoyo financiero, sin el cual el estudio no hubiera sido posible.

Alberto Enríquez Villacorta
Director de Desarrollo Regional/Local
FUNDE

Aldo Miranda
Director Ejecutivo
RTI

INTRODUCCIÓN

A. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO DEL ESTUDIO

En diferentes municipios y regiones de El Salvador, a partir de los últimos años y en el marco del proceso de transición democrática que se abrió después de los Acuerdos de Paz, han venido desarrollándose procesos para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y la concertación, en función del desarrollo local y regional que progresivamente han incorporado diversos sectores y actores de la sociedad civil junto a los gobiernos municipales, instancias del gobierno central que trabajan en los municipios y en algunos casos, al sector empresarial.

Uno de los componentes fundamentales de estos procesos de participación ciudadana y concertación ha sido la planificación participativa del desarrollo local que se han realizado en distintos municipios del país.

En general, dichos procesos pueden ser vistos como un paso más dado en la dirección de lo que Córdova y Lara¹ señalan como: *abrir espacios a nivel local para que la población pueda participar en la toma de decisiones, principalmente sobre la construcción de obras de infraestructura*. Antes de la institucionalización de los cabildos abiertos actuales en los años ochenta, señalan los autores, estas decisiones eran tomadas “desde las oficinas de las distintas dependencias del Gobierno Central o por el Gobernador.” Con la realización de los cabildos abiertos los ciudadanos que participaban por lo menos contaban con un espacio para “exponer sus necesidades y presentar propuestas de proyectos” lo que era tomado como requisito para la aprobación de proyectos dentro del programa Municipios en Acción (MEA). Sin embargo, como también señalan, los ciudadanos fueron “excluidos del proceso de priorización post-cabildo” que era responsabilidad del Concejo Municipal.

Una de las características principales de los procesos de planificación participativa es que involucran (de diferentes maneras) a la población en la priorización de sus necesidades y propuestas de solución junto con los Concejos Municipales.

Actualmente, la planificación participativa está en proceso de institucionalización, de forma similar a los cabildos, como un requisito de parte de instancias nacionales e internacionales para el financiamiento de proyectos locales de infraestructura básica.

1. “Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana”, No. 4. El Salvador, 1996, p. 82-83

Dada la importancia de este fenómeno y lo complicado que puede resultar su institucionalización, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y el Research Triangle Institute de los Estados Unidos (RTI) consideraron pertinente y oportuno desarrollar este estudio sobre diferentes procesos de planificación realizados en un conjunto representativo de 18 municipios. El estudio contó además con el apoyo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) quienes financiaron la realización de la encuesta que ha contribuido grandemente al logro de los objetivos de la investigación.

El objetivo de este trabajo es conocer mejor las dinámicas y resultados de los procesos de planificación realizados y contribuir a la definición de una metodología para fortalecerlos, ampliarlos y generalizarlos a nivel nacional, en el entendido de que la planificación concertada y participativa puede ser un instrumento importante del desarrollo local que abone al desarrollo nacional.

B. PREGUNTAS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

I. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se orienta a contestar la siguiente pregunta general:

¿Cuál ha sido la relación entre las metodologías utilizadas y los resultados obtenidos por los procesos de planificación participativa en términos de contribución al proceso más amplio de desarrollo local?

Las preguntas específicas de investigación sobre los procesos de planificación participativa en los municipios estudiados, que permitieron acercarnos a la respuesta de esta pregunta general fueron las siguientes:

- ✓ *¿De quién o quiénes fue la iniciativa y quiénes más participaron en el proceso? ¿Cuáles fueron los roles que jugaron en el proceso y los objetivos que esperaban lograr?*
- ✓ *¿Cuáles fueron las características básicas de la metodología utilizada?*
- ✓ *¿Cómo fue el proceso de seguimiento para la ejecución del plan?*
- ✓ *¿Cuáles fueron los resultados obtenidos?*
- ✓ *¿Cuáles son las propuestas de los involucrados e involucradas para mejorar futuros procesos similares?*

2. MUNICIPIOS ESTUDIADOS

Con el objetivo de obtener una muestra representativa de los municipios donde se han desarrollado procesos de planificación participativa, se utilizaron los siguientes criterios de selección:

- ✓ *Total de la población*
- ✓ *Población urbano y rural*
- ✓ *Ubicación en las distintas regiones del país*
- ✓ *Partidos políticos en el gobierno local*
- ✓ *Institución facilitadora de los planes participativos*

Utilizando estos criterios y en consulta con las diferentes instituciones facilitadoras, se seleccionaron los municipios que aparecen en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

MUESTRA DE MUNICIPIOS CON PLANES PARTICIPATIVOS²

No	Municipio	Departamento	Población Municipal	Gobierno 1997-2000	Facilitadores ³
1	Nueva Trinidad	Chalatenango	1,168	FMLN	FUNDAMUNI+FUNDE
2	El Carrizal	Chalatenango	2,757	FMLN	FUNDAMUNI + ADEL/FISDL
3	Suchitoto	Cuscatlán	13,850	FMLN	ISDEM
4	Olocuilta	La Paz	15,992	PCN	SACDEL
5	Corinto	Morazán	16,402	ARENA	FUNDAMUNI
6	Meanguera	Morazán	7,781	FMLN	FUNDAMUNI
7	El Transito	San Miguel	16,455	ARENA	ASACDES/FISDL
8	Nejapa	San Salvador	23,891	FMLN	FUNDE
9	Pachimalco	San Salvador	32,457	ARENA	ISDEM
10	Tecoluca	San Vicente	16,746	FMLN	FUNDE + ISDEM
11	Chalchuapa	Santa Ana	64,828	FMLN	FUNDAUNGO
12	Texistepeque	Santa Ana	18,143	PDC	FUNDAUNGO
13	Acajutla	Sonsonate	47,678	FMLN	FUNDE
14	San Julián	Sonsonate	13,721	ARENA	FUSAI
15	Alegría	Usulután	12,205	ARENA	UNICEF/COMURES
16	Berlín	Usulután	17,952	PCN	FUSAI + ISDEM
17	P. El Triunfo	Usulután	5,891	PDC	SACDEL
18	Santa Elena	Usulután	14,801	ARENA	UNICEF/COMURES

2. La información sobre los municipios en este cuadro proviene del documento borrador "Procesos Existentes de Planificación Municipal (1998-1999)" elaborado por el FISDL.
3. Se señalan instituciones que trabajaron juntos en un mismo proceso así, ASADES/FISDL e instituciones que trabajaron en procesos independientes en el mismo territorio así: FUNDAMUNI+FUNDE.

3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En este apartado describimos la metodología utilizada para estudiar los procesos de planificación participativa del desarrollo local en los 18 municipios seleccionados y también los alcances y limitaciones del estudio.

Taller de discusión previa

Al principio del estudio se realizó un taller donde se invitaron a los y las protagonistas locales que habían participado en dichos procesos. Se incluyeron: representantes de los gobiernos locales y los comités de desarrollo existentes en los municipios que serían estudiados. Se presentó la iniciativa y también se discutieron aspectos que ellos identificaban como claves para el desarrollo exitoso de la planificación participativa del desarrollo local. Sus aportes han sido integrados en la propuesta metodológica.

Revisión bibliográfica

Se realizó una revisión bibliográfica de experiencias nacionales de planificación participativa del desarrollo local con el objetivo de ubicar este estudio en el marco de estos esfuerzos anteriores y recopilar información y reflexiones de utilidad para los objetivos del presente estudio. Los documentos revisados están incluidos en la bibliografía.⁴

Entrevistas semi-estructuradas

En cada institución facilitadora, fueron entrevistados las personas responsables de los programas bajo las cuales se habían ejecutado los procesos de planificación participativa estudiados. Estas entrevistas tenían como objetivo recolectar información y reflexiones sobre los enfoques y metodologías utilizadas en los procesos de planificación. También, se entrevistaron a personas de las instituciones facilitadoras involucradas directamente en convocar, organizar y/o facilitar la planificación realizada en los municipios seleccionados. El propósito de estas entrevistas era contar con información específica sobre la forma en que la metodología utilizada fue desarrollada, los participantes y los diferentes roles que jugaron, los resultados obtenidos y los principales problemas encontrados.

En cada municipio se entrevistó a miembros de los gobiernos municipales involucrados en los procesos de planificación y líderes de los comités de desarrollo municipal para conocer sus valoraciones de sus líderes sobre la metodología utilizada en el proceso de planificación estudiado y los resultados obtenidos, el papel que jugaron en la planificación participativa y más sobre la construcción y desarrollo de dichos comités.

4. Inicialmente se planificó la recolección y revisión de información sobre experiencias internacionales exitosas para recopilar detalles de las metodologías utilizadas y tener un marco de referencia sobre los tipos de actores involucrados, los tiempos implicados y los resultados logrados, así como los problemas encontrados en el desarrollo de este tipo de proceso en otros contextos. Sin embargo, esto queda como tarea para investigaciones futuras.

Encuesta

Se realizó una encuesta a una muestra estratificada de los diferentes grupos de personas que participaron en los procesos de planificación participativa en los municipios seleccionados, con el propósito de recoger información básica sobre los participantes, sus valoraciones sobre diferentes aspectos de las metodologías utilizadas, problemas y logros de los procesos desarrollados, así como sus propuestas para mejorarlos en el futuro.

Dada la naturaleza de la información que se quería recoger de los participantes, fue necesario utilizar preguntas abiertas, para captar mejor la riqueza de sus valoraciones. Estas respuestas fueron posteriormente codificadas y ubicadas en las categorías utilizadas en el análisis.

En cada municipio se encuestó únicamente a personas que habían participado en los procesos de planificación del desarrollo local, las cuales fueron seleccionadas por medio de listados proporcionados por las instituciones facilitadoras del proceso y/o las Alcaldías de cada municipio. Se realizaron un promedio de 20 entrevistas en cada municipio, excepto en Panchimalco y Suchitoto, en donde sólo se realizaron 15, dada la reducida cantidad de personas que fueron identificadas como participantes directos en los procesos. En municipios donde había existido más de un proceso de planificación participativa en los últimos años, se incluyeron personas que habían participado en los diferentes procesos.

La muestra final obtenida fue de 354 encuestas válidas. El 68 por ciento de los encuestados pertenece al sexo masculino y el 32 por ciento corresponde al sexo femenino. La edad promedio es de 42 años con una desviación típica de 15 años. Información más detallada sobre la muestra, así como los cuadros de resultados de la encuesta son incluidos como Anexo I de este documento.

La encuesta fue realizada entre el 27 de noviembre y el 20 de diciembre de 1999, por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

Revisión de Resultados del Estudio y Propuesta Metodológica

Al principio del trabajo se formó el Grupo Asesor conformado por dos personas de la FUNDE y dos personas del RTI para orientar la realización de la investigación y revisar las sucesivas aproximaciones al documento final de estudio y propuesta metodológica. Además, durante el proceso de elaboración se entregó versiones preliminares a funcionarios del FISDL y otras ONGs de la Red para el Desarrollo para recibir comentarios.

Alcances y limitaciones de la metodología

Este estudio pretende analizar una relación compleja entre las metodologías utilizadas en los procesos de planificación y los resultados obtenidos en términos de su contribución al desarrollo local. Valga señalar que, llegar a conocer y analizar a profundidad las dinámicas y los resultados de los procesos de planificación participativa en diez y ocho casos de estudio fue imposible dado el tiempo y los recursos limitados con que se contó. Por lo tanto esta investigación debe ser considerada como preliminar y exploratoria. Sin embargo, el nivel del conocimiento y

análisis logrado, está en proporción con la naturaleza de las lecciones y la propuesta metodológica que adelantamos como insumo para una discusión más a profundidad sobre la temática.

C. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Este documento esta dividido en seis secciones:

En el **Capítulo II** se presenta el marco teórico y metodológico del estudio, donde se sintetizan elementos centrales de las concepciones del desarrollo local expuestos por las instituciones miembros de la Red para el Desarrollo Local y el Grupo Consultivo del FISDL. Esta sección termina con la elaboración de preguntas más específicas que sirvieron para enfocar el análisis de la información recolectada sobre cada proceso municipal.

En el **Capítulo III** se realiza un análisis de aspectos claves de las metodologías utilizadas en los diferentes procesos de planificación participativa y en el **Capítulo IV**, se hace un análisis de los resultados obtenidos en los diferentes procesos, en cuanto a su contribución al desarrollo local.

El análisis descriptivo presentado en estas dos secciones se basa, por un lado, en los resultados principales de la encuesta en los 18 municipios incluidos en la muestra y por otro, en el contenido de las entrevistas con representantes de las instituciones facilitadoras, los gobiernos locales y los comités de desarrollo. Este análisis pretende responder a las preguntas planteadas en las principales áreas consideradas en el estudio de los procesos: objetivos y motivación del esfuerzo, metodología, y resultados, incluyendo las propuestas de los encuestados para mejorar los resultados hacia el futuro. Dada la restricción del tiempo disponible para la elaboración de este documento, se ha tenido que limitar la discusión a características generales de las experiencias, dejando para el futuro una profundización en el análisis comparativo de la riqueza de los detalles de las experiencias de cada municipio, proporcionados por los entrevistados y encuestados.

El **Capítulo V** presenta las lecciones generales basadas en el análisis de la relación entre las metodologías utilizadas y los resultados de las experiencias, combinando las reflexiones hechas por los facilitadores, los gobiernos municipales, los comités de desarrollo y los participantes directos en los procesos de planificación participativa.

El **Capítulo VI** presenta la propuesta metodológica que surge de las lecciones obtenidas del estudio. Esta sección incluye el marco conceptual de la propuesta, requerimientos básicos de un plan participativos de desarrollo local, una discusión sobre los diferentes actores involucrados en el proceso y los roles que deberían jugar y finalmente, las diferentes etapas metodológicas de la planificación participativa.

En el **Capítulo VII** se hace una reflexión final sobre los retos de la consolidación y gradual institucionalización de la planificación participativa y más en general, de la participación ciudadana y la concertación para el desarrollo local en El Salvador.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL

En esta sección, se delimitan el marco conceptual del desarrollo local y los conceptos de planificación participativa del desarrollo local que fueron aplicados en los diferentes procesos estudiados. Este marco es necesario para poder analizar la relación entre las diferentes metodologías utilizadas y los resultados obtenidos en términos de haber contribuido o no al desarrollo de la localidad. Del análisis de esta relación, se derivan las lecciones del estudio y elementos de la propuesta metodológica que indican cómo orientar los procesos futuros de planificación.

Para establecer este marco conceptual se parte de las concepciones de desarrollo local del Grupo Consultivo⁵ del FISDL expuestas en su propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo Local aprobada por el Presidente de la República en 1999 y por la Red para el Desarrollo Local en su documento “El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación” publicado en 1998. Utilizamos estos documentos como fuentes, dada su naturaleza concertada y propositiva en términos del concepto de desarrollo local y la estrategia a seguir para lograrlo en El Salvador.

A. MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local, define el desarrollo local como:

“Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

“Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local.”

5. El Grupo Consultivo formado por el FISDL esta constituido por la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Red para el Desarrollo Local (FLACSO, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSAI, SACDEL Y FUNDAUNGO), así como por observadores de organizaciones internacionales como el PNUD, GTZ y RTI.

“Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico.”⁶

Por su parte, la Red para el Desarrollo Local entiende el desarrollo local/regional como:

“Un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio.”⁷

Si sintetizamos y ordenamos estas definiciones en términos de los objetivos que señalan para el desarrollo local y los elementos estratégicos necesarios para lograr estos objetivos, se ve que:

- ✓ El **objetivo fundamental** es elevar la calidad de vida de la población actual y futura del territorio, lo que incluye aspectos específicos relacionados con el crecimiento y una distribución más equitativa de las oportunidades económicas generadas por el proceso, una creciente equidad entre los géneros, el uso equilibrado y sostenible del espacio y los recursos naturales del territorio, así como un creciente grado de gobernabilidad o sostenibilidad socio-política del proceso.
- ✓ El logro de estos objetivos se sustenta en tres elementos estratégicos: i) **la participación ciudadana**, es decir la construcción de una democracia local donde todos los actores puedan participar activamente en tomar e implementar decisiones relacionadas con el desarrollo local; ii) **el fortalecimiento de las capacidades** de los actores locales para contribuir y dirigir su propio proceso de desarrollo, y iii) **la concertación local**, para generar una dinámica de construcción de acuerdos entre los diferentes agentes de desarrollo del territorio para enfrentar sus principales problemas y los desafíos que plantea su propio desarrollo.

La importancia de la participación ciudadana para la ENDL es tal que incluye como uno de sus objetivos específicos:

“promover la participación ciudadana en las decisiones del nivel local a través de distintos mecanismos, elevando la capacidad de incidencia de los intereses locales en el plano municipal y nacional, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad.”⁸

6. Estrategia Nacional de Desarrollo Local, 1999.

7. El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación, 1998, p. 5.

8. Estrategia Nacional de Desarrollo Local, 1999, p. 11

Por su parte, para la Red para el Desarrollo Local, la promoción de la participación ciudadana implica:

*“crear dinámicas, crear mecanismos e institucionalizar poco a poco una verdadera participación ciudadana en los municipios y localidades... la creación de mecanismos innovadores y permanentes de participación ciudadana en los municipios y regiones... involucrando a la población en el ejercicio permanente del poder”.*⁹

Entre los mecanismos que se mencionan para promover la participación ciudadana están la construcción de comités de desarrollo como “instancias permanentes de participación y concertación entre los diferentes agentes y fuerzas vivas del municipio; la instauración de mecanismos de contraloría social sobre el uso de los recursos del Estado y la introducción de sistemas de planeación que contemplan una participación estructurada de la población, las ONG´s, el sector privado y otros actores en el diseño y ejecución del desarrollo físico, económico social y cultural de su localidad o región.”¹⁰

En este sentido, la ENDL pone especial énfasis en la “institucionalización de los procesos de planificación participativa” y la necesidad de “definir claramente la forma en que los ciudadanos organizadamente puedan participar y ejercer labores de contraloría social sobre su aparato municipal”.¹¹

Otro aspecto central para promover la participación señalado por la ENDL es la “transformación y desarrollo de la cultura cívica de los ciudadanos, a fin de que su participación en los asuntos municipales no sea percibida sólo como la exigencia de derechos, sino también, como el compartir responsabilidades.”¹²

Este “compartir responsabilidades” nos remite a la concertación local que puede resultar de los procesos de participación y consiste en el “establecimiento de acuerdos para trabajar en función del interés común de los habitantes de las localidades.”¹³

Para fomentar la concertación dentro de la reorganización del marco institucional y territorial, la ENDL se propone como prioridad “delimitar con precisión el papel, funciones y la relación mutua de los diferentes actores claves involucrados en el desarrollo local: 1) Gobierno Nacional (GOES); 2) municipalidades; 3) ciudadanos; 4) ONG´s; y 5) empresa privada.”¹⁴

El fortalecimiento de las capacidades de los actores locales es fundamental para que puedan aportar al proceso de desarrollo local concertado.

De acuerdo con la ENDL, “el desarrollo local es la generación y fortalecimiento de capacidades afincadas en lo local, que hagan autónomo y sostenible el desarrollo en el largo plazo.”

9. *El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación, 1998, p. 13.*

10. *Ibid.*, p. 13-14.

11. ENDL, 1999, p. 9.

12. *Ibid.*, p. 9.

13. *Ibid.*, p. 9.

14. *Ibid.* p. 14.

Aunque no son explícitos sobre cuales serían estas capacidades, ponen énfasis en la necesidad de fortalecer el aparato de la municipalidad y la organización de las comunidades.¹⁵

La Red para el Desarrollo Local vincula directamente la generación de “una cultura de involucramiento” de la población en decisiones sobre su futuro y la conducción de su proceso local de desarrollo, con la instalación de procesos de “educación y capacitación de la población, especialmente jóvenes y mujeres, que enriquezcan y garanticen la equidad de géneros y la continuidad del proceso.”¹⁶

En el marco de este estudio, discutiremos el fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales para diseñar, implementar e institucionalizar progresivamente la planificación participativa del desarrollo local en su municipios. También, sus capacidades para gestionar, ejecutar y evaluar las actividades priorizadas en tales procesos.

B. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL

La planificación participativa del desarrollo local es un fenómeno reciente en El Salvador que ha recibido un gran impulso durante el período de gestión municipal 1997-2000. Según un sondeo realizado por FISDL, actualizado para el año 2000, se habían realizado planes de desarrollo local que habían ensayado alguna forma de participación ciudadana en aproximadamente 165 municipios de los 262 existentes en el país y lo que describen como programas de inversión participativos en un número más amplio de 194 municipios.

De estas municipalidades sólo dos, parecen no haber recibido algún apoyo externo en la planificación, mientras que las restantes fueron apoyadas por instancias del gobierno nacional como: ISDEM y FISDL; la gremial de alcaldes y alcaldesas (COMURES); Agencias de Desarrollo Local (ADEL); diversas ONG's, entre las que se destacan FUNDAMUNI, SACDEL, FUNDAUNGO, FUNDE y FUSAJ; organismos de cooperación internacional como GTZ, PNUD, UNICEF y RTI.

Sin embargo, entre los procesos de planificación que han sido desarrollados y más específicamente, los que han sido estudiados, se puede apreciar que existen diversos entendimientos sobre lo que significan los diferentes componentes del concepto planificación participativa del desarrollo local.

En este apartado señalamos, de forma general, las definiciones que de hecho se han aplicado de los conceptos planificación, participación y desarrollo local en los procesos estudiados. Esta discusión será retomada con más detalle en el análisis de las metodologías utilizadas y sus consecuencias en términos de resultados.

15. *Ibid.* p. 9 y 15.

16. *El Desarrollo Local y Regional*, 1998, p. 15.

1. PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El concepto de planificación que se ha manejado en los diferentes procesos ha sido diverso, especialmente en términos del grado de operatividad que tienen los planes y su calidad estratégica. En los extremos están, por una parte, los procesos que han producido planes limitados a la priorización de las inversiones de la municipalidad para uno o más años y por otra, los planes que señalan estrategias generales para el desarrollo local pero no especifican actividades más concretas para implementarlas. Sin embargo, la mayoría de los planes contienen elementos de ambos tipos, especialmente con respecto a la priorización de las inversiones del gobierno municipal.

2. PARTICIPACIÓN DE BASE Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Las definiciones de participación que han sido manejadas en los casos estudiados, son también diversas en lo que se refiere a quiénes deben participar, en qué momento y cómo deben hacerlo. Con respecto a quiénes deben participar, la definición más generalizada pone el acento en la participación de representantes de la población de las comunidades urbanas pero especialmente en las rurales. Sin embargo, existen también algunas instituciones que entienden que estos procesos deben buscar la integración de otros actores locales, como el gobierno municipal, ONGs, OGs y/o empresarios, desde el principio.

Otra diferenciación relacionada con la participación, tiene que ver con los roles que los diferentes actores juegan en organizar, elaborar y darle seguimiento al proceso de planificación, validar y/o difundir sus resultados, gestionar y ejecutar las actividades planificadas.

3. PLANES DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y PLANES DE DESARROLLO LOCAL

Dado que las instituciones facilitadoras de los procesos estudiados, aquí también participaron en la elaboración del documento de la Red para el Desarrollo Local y/o el Grupo Consultivo que elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, podemos inferir que comparten, de forma general, las concepciones del deber ser del desarrollo local expuesto arriba.

Lo que queremos señalar aquí es cómo incorporaron elementos de esta concepción en los planes producidos por los procesos que facilitaron. Específicamente, hacemos una diferencia de los contenidos de estos planes en cuanto a las áreas de del desarrollo local tratadas.

En general, podemos decir que existen dos posibles extremos en cuanto al contenido de los planes producidos. Un extremo limita el contenido del plan a la realización de obras de infraestructura básica en el municipio, mientras el otro toma en cuenta también componentes relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, medio ambiental, democrático, etc. Como veremos, aunque hay mucho énfasis en obras de infraestructura, la mayoría de los planes contemplaron estos otros aspectos.