

El elemento más sobresaliente de estas respuestas es que el logro de resultados concretos, principalmente en términos de proyectos realizados o por lo menos aprobados o en gestión, es lo que espera la población de los procesos y su principal criterio para evaluarlos. Cuando hablan de problemas más de fondo, citan dos tipos de situaciones: la falta de recursos económicos o de apoyo institucional - que también proporcionaría recursos económicos - para la ejecución de proyectos y la falta de una amplia participación de todas las comunidades y sectores de la población.

B. LOS PLANES Y SU CONTENIDO

El resumen del contenido básicos de los planes presentado en el Cuadro No.13, señala similitudes generales entre los planes elaborados en términos de consideración de problemas específicas por comunidades y atención a la priorización de proyectos para la inversión municipal, pero algunas diferencias sustanciales en cuanto a la elaboración de una visión de desarrollo, la identificación de potencialidades de desarrollo del municipio y la consideración de prioridades expresados por grupos sociales o económicos específicos de la población dentro del proceso de planificación. En este caso sólo hubo una ONG que trabajó con representantes del sector económico por aparte, los demás trabajaron con representantes del organizaciones territoriales de base.

Cuadro No. 13

CONTENIDO BÁSICO DE LOS PLANES PARTICIPATIVOS

Existencia	Visión de Desarrollo	Potencialidades del municipio	Prioridades/comunidad	Prioridades/ Grupos socio-econ.	Priorización inversión municipal
Si	10	7	14	2	14
No	7	10	3	15	3

Fuente: Elaboración propia en base a contenido de planes municipales.

En términos de las áreas de problemática tratadas, todos los procesos han tenido que enfrentar una realidad objetiva en los municipios: existe una falta histórica de infraestructura básica, especialmente en las áreas rurales y sub-urbanas marginales. Esta situación genera dificultades en transporte y comunicaciones, debido a calles en mal estado, condiciones insalubres causadas por la inexistencia de agua potable y la necesidad de las familias, principalmente mujeres y niños, de ir lejos de sus casas para encontrar agua (aunque contaminada), baja escolaridad y muertes por enfermedades curables dado la falta de acceso a servicios de educación y salud, inseguridad e insalubridad por tener viviendas inadecuadas, etc. Todas estas son, naturalmente, prioridades reales de la población, que deben ser resueltas para lograr el desarrollo local.

Todos los planes producidos toman en cuenta este tipo de problemas y sus soluciones en términos de proyectos de infraestructura de calles, puentes, agua potable, electricidad, vivienda, escuelas y clínicas, principalmente.

Una revisión del contenido de los planes disponibles indica que todos los planes, menos uno, también tomaron en cuenta otras áreas de problemática, no de infraestructura, relacionado con el desarrollo medio ambiental, económica y social, en términos de seguridad ciudadana y la calidad de los servicios de salud y educación. Otras áreas de problemática abordada en menos casos fueron la situación y derechos de los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres y personas de la tercera edad. También las situación y problemática de la municipalidad como agente de desarrollo.

C. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN

1. FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN COMUNAL Y SECTORIAL

Una de las limitaciones señaladas por los participantes y especialmente por los facilitadores, para la participación de la población en algunos municipios, es la falta de organización en las comunidades y otros sectores como los empresarios de diferentes tamaños. Por otro lado, donde existía una fuerte base de comunidades organizadas, la participación de la población ha sido más amplia y más fácil de manejar. En Suchitoto, por ejemplo, el grado de organización comunitaria posibilitó la participación sistemática de la población en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, a través de consultas con líderes comunales de todo el municipio.

La población encuestada también identifica la organización de las comunidades como un resultado positivo del proceso de planificación participativa. Esto sugiere que la planificación no sólo se beneficia de los niveles de organización pre-existente en el municipio, sino que a su vez representa un estímulo para ésta.

2. FORMACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN

Comités de desarrollo o seguimiento

Como ya fue señalado, la principal estrategia para darle seguimiento a los planes elaborados fue la organización de algún tipo de comité de seguimiento o desarrollo a nivel municipal. Existe una diferencia entre los procesos que buscan construir un comité de seguimiento del plan elaborado o un comité de desarrollo local. La diferencia principal entre estos dos tipos de comité es que uno es concebido como un comité de apoyo de la alcaldía en la gestión del plan, mientras que los comités de desarrollo son generalmente concebidos como espacios permanentes de participación ciudadana y concertación, con una delimitación más amplia de su ámbito de acción y un mayor nivel de autonomía con respecto al gobierno municipal.

Los comités de desarrollo juegan un rol como espacio de concertación entre los agentes que participan como miembros (gobierno municipal y comunidades organizadas por ejemplo) y entre ellos y otros agentes que no participan como miembros. De todos modos, son piezas claves en el proceso de concertación para el desarrollo municipal. En los casos donde estas instancias han logrado un nivel importante de cohesión, construcción de propuestas y poder de negociación frente a otros agentes locales, se han convertido en referentes obligados para agentes externos interesados en apoyar al desarrollo municipal. En varios municipios este rol es

promovido por la municipalidad, que orienta a los agentes externos hacia estos espacios para discutir y encaminar nuevas iniciativas de desarrollo en el territorio.

La variedad en la composición de los comités de desarrollo de los municipios estudiados no permite una tipificación muy exacta de éstos. Sin embargo, se pueden señalar dos tipos básicos: los que incluyen como miembros a representantes de la población organizada y el gobierno municipal y otros que incluyen además, instituciones del gobierno central y ONGs.

Un elemento a rescatar en los Comités de desarrollo más consolidados, es que existe un protagonismo de parte de la población, que tiene su base en procesos de organización de las comunidades de estos municipios. También, existe una participación regular de miembros del gobierno municipal en el espacio y una buena relación de trabajo entre la población involucrada y el gobierno municipal en su conjunto, especialmente en cuanto al respeto del gobierno para las priorizaciones realizadas por el Comité de Desarrollo.

A un nivel supra municipal, algunas municipalidades y otros agentes locales participan en esfuerzos por crear micro-regiones, asociándose con otras. Aunque es difícil vincular la construcción de estos espacios regionales con los procesos de planificación en cada municipio, su funcionamiento depende mucho de la consolidación de los procesos municipales a los cuales aporta la planificación.

Otros espacios de participación y concertación

También existen otros tipos de espacios creados para la concertación entre agentes, especialmente en la implementación de iniciativas innovadoras de desarrollo local como el Fondo de Contrapartidas de Nejapa, el cluster de turismo en Suchitoto y el proyecto de reconstrucción del malecón en Puerto El Triunfo. A ellas nos referiremos en el apartado sobre los resultados obtenidos en la ejecución de los planes.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Uno de los resultados más importantes de estas experiencias, es que algunos de los procesos de planificación participativa del desarrollo local que iniciaron facilitados por agentes externos, han sido retomados e institucionalizados por agentes internos, principalmente gobiernos municipales y Comités de Desarrollo Municipal o Local, como prácticas normales en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo del territorio. Los gobiernos municipales de Olocuilta, Suchitoto, Nejapa, Tecoluca y Puerto El Triunfo junto con los respectivos Comités de desarrollo (con la excepción de Suchitoto donde está en construcción), impulsan el involucramiento de representantes de las comunidades en el proceso de identificar, priorizar y gestionar los proyectos en que los gobiernos locales invertirán sus recursos. Aunque hay instancias asesorando estos procesos en cada caso, el protagonismo de dichos agentes locales es determinante.

En otras experiencias que llevan menos tiempo, es temprano para juzgar si los procesos participativos de planificación serán institucionalizados o no.

D. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES

1. INCIDENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN LA PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES DE LA ALCALDÍA

Uno de los resultados más esperados en los diferentes procesos ha sido la priorización de la inversión del gobierno municipal. Por ello, preguntamos en la encuesta si los gobiernos municipales habían tomado en cuenta los planes elaborados en el proceso participativo o el Comité de Desarrollo cuando decidieron en qué proyectos invertir su dinero. De los encuestados el 75% dijo que sí, el 14% que no y el 11% no respondió.

Al preguntarles sobre quiénes participan directamente en definir los proyectos en que la municipalidad invirtió sus recursos, el 32% mencionó al Concejo Municipal, el 31% al Alcalde y el 27% al Comité de Desarrollo.

Al preguntar sobre los mecanismos o procesos que utiliza la Alcaldía para conocer los problemas o necesidades de la población, el 60% mencionó cabildos abiertos, el 48% consultas directas a las directivas de las comunidades, el 14% consultas con el Comité de Desarrollo y el 10% los procesos participativos de diagnóstico y planificación.

En general, la población que participó en los procesos considera que los gobiernos municipales han tomado en cuenta los planes que han elaborado. Reconocen que los principales agentes que participaron en tomar decisiones para definir los proyectos en los que la municipalidad invirtió sus recursos, fueron el Alcalde y/o el Concejo Municipal, pero que los comités de desarrollo también han jugado un rol decisivo en este sentido.

El Concejo y el alcalde son los que siempre deben tomar las últimas decisiones. Eso es obvio por ley y por elección, para eso son gobierno. Lo importante es cuánto toman en cuenta las opiniones de la ciudadanía para esas decisiones; si la ciudadanía pesa o no en ellas.

También, es evidente que los cabildos abiertos siguen siendo los mecanismos principales de consulta con la ciudadanía sobre sus necesidades, seguidos de cerca por las consultas directas con los directivos de las comunidades y los comités de desarrollo.

Las entrevistas con los facilitadores, los gobiernos municipales y los miembros de los comités de desarrollo complementan estas conclusiones basado en las percepciones de los entrevistados. Por ejemplo, existen municipios donde claramente los comités de desarrollo han jugado un papel decisivo respecto a la priorización de la inversión municipal.

Por ejemplo, un miembro del Concejo Municipal de Meanguera cuenta que antes en el Concejo uno se podía “poner a hacer proyectos a lo loco,” pero ahora el plan sirve como una guía para orientar y priorizar su gestión. Otros ejemplos similares son Nueva Trinidad, Corinto, Tecoluca, Olocuilta y Puerto El Triunfo. En otros municipios, los gobiernos municipales dicen que han tomado en cuenta los planes, pero no esta claro hasta que punto ha sido así.

En procesos donde los gobiernos no tomaron en cuenta los proyectos priorizados a través de la planificación participativa, parece haber incidido negativamente el hecho que existían proyectos que habían sido solicitados en cabildos abiertos y priorizados por los Concejos Municipales con anterioridad. Un caso es Texistepeque, donde habían compromisos ya muy definidos de parte del gobierno municipal, al momento de presentar proyectos priorizados a través de la planificación participativa.

Queda para futuras investigaciones precisar mejor la incidencia que los procesos de planificación participativa y las propuestas de los comités de desarrollo tienen en las decisiones que los gobiernos locales toman respecto a las inversiones que hacen en el desarrollo local.

2. PROMOCIÓN DE OTRAS INICIATIVAS INNOVADORAS DE DESARROLLO LOCAL

Como fue señalado anteriormente, algunos procesos de participación y concertación, también han servido como elemento dinamizador de nuevas iniciativas que involucran otros actores locales además de la municipalidad y la población organizada.

Un ejemplo de este tipo de iniciativa innovadora, es la construcción del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa como una “alianza de distintas instituciones que representan principalmente al tejido institucional del municipio. En esta alianza participan básicamente cuatro sectores: el sector público, representado por la Municipalidad; el sector empresarial, representado por dos grandes empresas localizadas en el municipio, el sector de organizaciones sociales de base, representado por un consejo de organizaciones de vecinos y el sector de organizaciones para la promoción del desarrollo, representado por una ONG. Participa también como apoyo externo un quinto sector, el de la cooperación internacional, representado en este caso por dos agencias que han realizado contribuciones financieras al Fondo.”²⁰

En Tecoluca, además de la planificación y ejecución participativa de los proyectos de infraestructura de la municipalidad, el proceso de participación ciudadana y concertación, ha estimulado la construcción de una visión y una estrategia de desarrollo para el municipio. Tanto el CDM como la municipalidad, tienen planes estratégicos que los han orientado para promover iniciativas innovadoras de desarrollo local que involucran nuevos actores.

Un ejemplo es la creación del Fondo de Pre-inversión para el Desarrollo de Tecoluca que tiene como objetivo central el “financiamiento de actividades que viabilicen la formulación y gestión de proyectos concertados, se fortalezcan las capacidades de gestión financiera de los diferentes agentes de desarrollo del municipio y que se consolide la coordinación de esfuerzos entre ellos. Específicamente, el Fondo está orientado a la elaboración de estudios de prefactibilidad, la elaboración de proyectos y la realización de actividades de gestión.”²¹ Las propuestas de

20. “Estudio de Caso: Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa” FUSAI, 2000.

21. Documento aún no publicado “Sistematización de La Experiencia del Comité de Desarrollo de Tecoluca,” FUNDE. 2000.

estudios a realizar, debían cumplir con el criterio de darle respuesta a algunas de las necesidades que aparecían en el Plan de Desarrollo del municipio.²²

Otro tipo de experiencia innovadora en el campo del desarrollo económico local son las iniciativas para promover el turismo en los municipios de Puerto el Triunfo y Alegría, facilitadas principalmente por una ONG en colaboración con otros agentes internos y externos.

En el municipio de Alegría, la ONG realizó un proceso participativo de diagnóstico y planificación que confirmó y validó al parque turístico de la laguna de Alegría como “un proyecto prioritario para el desarrollo del municipio.” Bajo la administración de la Asociación de Desarrollo Comunal Alberto Masferrer (ADESCAM), en coordinación con el gobierno municipal, se han realizado inversiones en infraestructura básica e incentivado el desarrollo de servicios de atención a turistas en el parque de la laguna y el casco urbano del municipio. Como resultado de este proceso y su promoción en coordinación con la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) se ha logrado incrementar sustancialmente el número de visitantes turísticos al municipio.²³

En Puerto El Triunfo, el esfuerzo por re-construir y vitalizar el desarrollo turístico alrededor del Malecón es otro ejemplo importante de este tipo de iniciativa “aglutinadora” de agentes locales y externos. En este marco, el proceso local logra ir mas allá de la práctica de planificar de forma participativa la inversión de la Alcaldía para coordinar esfuerzos de la Alcaldía, el CDL, algunas empresas privadas y las instituciones facilitando este proceso para gestionar y ejecutar un proyecto de desarrollo económico. Es importante resaltar que el CDL jugó un rol protagónico en la construcción e inicio de la implementación del proyecto del malecón junto con la Alcaldía.

“La estrategia inicial (basado en el diagnóstico participativo y en la intuición económica de la población) se centra en la búsqueda de alternativas de desarrollo, a partir de ciertas ventajas comparativas del municipio.... Al profundizar la visión con la cual se inició el proceso, se pasó a los problemas y soluciones más estratégicas entre las que se identificó las relacionadas con el ingreso y el empleo, siendo así como se perfiló como una opción de desarrollo el proyecto de la terminal turística del malecón, como proyecto que podría orientar la reactivación económica del municipio.” En esta experiencia los empresarios privados han jugado un papel muy importante. “El empresario privado puede contribuir no sólo con recursos financieros, sino también con su experiencia gerencial dando su aporte al liderazgo y la viabilidad social y política de los procesos.”²⁴

22. *Los estudios priorizados y realizados están relacionados con: la introducción de un sistema de aguas negras y planta de tratamiento para la cabecera municipal de Tecoluca con el objetivo de mejorar las condiciones de salubridad y cuidado del medioambiente del municipio; la implementación de una planta procesadora de leche orgánica con el objetivo de incentivar la producción lechera en la zona y facilitar la comercialización de la leche; la elaboración de una política cultural para el municipio con el objetivo de contribuir al fortalecimiento, revalorización y generación de las experiencias artísticas culturales del municipio, que coadyuven al fortalecimiento de la identidad cultural salvadoreña, así como a la generación de políticas municipales que potenciaran creaciones de arte público con identidad comunitaria y el impacto ambiental y prediseño de un centro eco-turístico en el municipio con el objetivo de generar condiciones económica y sociales al municipio, crear y generar el turismo y crear fuentes de ingreso a las comunidades.*

23. *“Iniciativas de desarrollo económico local: experiencias en proceso,” SACDEL, 1999, p. 39-41.*

24. *“Iniciativas de desarrollo económico local: experiencias en proceso,” SACDEL, 1999, p. 19, 22 y 29.*

En el campo social, existe una experiencia innovadora relacionada con la descentralización del manejo del agua potable en el municipio de Suchitoto. La Asociación de Desarrollo del casco urbano, junto con la Municipalidad, ha abanderado una iniciativa para negociar con ANDA la descentralización del agua hacia el nivel municipal. Esta iniciativa surge de la discusiones en el proceso de planificación sobre la problemática del manejo del agua potable del casco urbano por parte de ANDA. El proceso, inició con la organización de la población para reclamar por aumentos en las tarifas y deficiencias en los servicios de reparación de tubería quebradas, etc. y ha progresado hacia la negociación de una propuesta del traspaso del manejo del sistema de agua potable de ANDA hacia una organización local, aunque la naturaleza y los integrantes de esta organización estaban todavía en discusión.²⁵ Esta iniciativa fue apoyada por una ONG internacional.

25. Entrevista con Luis Antonio Paz, Síndico de la Asociación de Desarrollo y Bienestar Social de Suchitoto, 1999.

LECCIONES

Esta sección de lecciones está enfocada en responder la pregunta:

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

Una primera aclaración necesaria, es que muchos de estos procesos son muy recientes para poder discutir a profundidad su impacto en fenómenos relacionados con el desarrollo local, que son de mediano y largo plazo, como la construcción de capacidades de autogestión, espacios permanentes y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y concertación en función del desarrollo local, etc. Por ello, aquí analizaremos los resultados preliminares y algunas tendencias que se pueden identificar.

Además, para determinar con más exactitud las relaciones entre la metodología utilizada en el proceso de planificación y los resultados obtenidos, en términos de su contribución a lo que hemos señalado aquí como el deber ser del desarrollo local, sería necesario precisar mejor este concepto para contar con indicadores medibles (cualitativa o cuantitativamente) y con un conocimiento más exacto de los procesos y el entorno local en que han sido realizados para distinguir mejor entre aspectos causales del contexto y aquellos directamente relacionados con las metodologías bajo análisis.

Este estudio pretende ser una primera contribución a este tipo de análisis.

A. ESTABLECIMIENTO DE ESPACIOS Y MECANISMOS PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN

Tanto la ENDL como las propuestas de la Red para el Desarrollo Local, enfatizan la importancia de lograr el establecimiento de espacios permanentes y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y concertación, como elementos estratégicos para lograr el estilo de desarrollo local deseado. Aquí analizaremos la contribución de las metodologías utilizadas en los diferentes procesos, al logro de este objetivo en cuanto a la creación de (1) diferentes tipos de comités de

desarrollo o de seguimiento, (2) otros espacios de participación ciudadana y concertación y (3) procesos para institucionalizar los mecanismos de planificación participativa.

I. CREACIÓN DE COMITÉS DE DESARROLLO O SEGUIMIENTO DEL PLAN

Con pocas excepciones, las diferentes experiencias han contribuido al establecimiento de espacios permanentes de participación y concertación, generalmente llamados comités de desarrollo municipal o local o comités de seguimiento al plan.

Sin embargo, en unos procesos se ha logrado consolidar la permanencia y funcionamiento de comités que han jugado un papel más protagónico en el proceso de desarrollo local que en otros. La pregunta aquí es ¿por qué? Aunque no logramos contestarla a cabalidad, existen algunas lecciones que señalan una relación entre ciertos aspectos de las metodologías utilizadas y los resultados.

Inversión del tiempo y los recursos necesarios

Un factor que ha contribuido a la consolidación del funcionamiento de algunos comités, es la cantidad de tiempo y recursos que agentes locales y externos, han invertido en el proceso de su creación y fortalecimiento. Lo complejo y difícil que puede ser este proceso, está reflejado en las debilidades que todavía existen en los comités de desarrollo de Nejapa y Tecoluca, así como los CODEM de Nueva Trinidad, Meanguera y Corinto que fueron organizados desde hace ya varios años.

La lección que se deriva de esto es la necesidad de invertir considerables recursos (tiempo, dinero y conocimiento) en el fortalecimiento de estos espacios, especialmente si se quiere crear capacidades en los agentes involucrados (sobre todo la población organizada), para elaborar, concertar y poner en marcha sus propias propuestas de desarrollo local.

Aunque, existen experiencias más recientes como las de Olocuilta y Puerto El Triunfo, que parecen sugerir que es posible acortar el tiempo y los recursos que es necesario invertir en la construcción de estos espacios, debemos tomar en cuenta aspectos del contexto local, como las capacidades de los agentes locales, que se integraron a los CDLs y la voluntad política y apertura que mostraron los gobiernos municipales que facilitaron estos procesos. Además, acortar el tiempo de la construcción no significa minimizar el esfuerzo necesario para la consolidación de estos espacios. En ambos casos, ha habido un seguimiento de diferentes instituciones tendiente a su fortalecimiento.

Lo que difícilmente funcionará, es crear espacios para dar seguimiento a un plan trazado y dejarlos luego sin un apoyo regular en este proceso. Muchas municipalidades, por sí solas, no cuentan aún con las capacidades ni con los recursos necesarios para fortalecer el funcionamiento de estos espacios por si solas.

Esto se refleja en las dificultades causadas en los procesos en Chalchuapa y Texistepeque facilitados por una ONG sub-contratada. Cuando este contrato se terminó, ya no se dio seguimiento a los procesos por aproximadamente seis meses durante un período crítico de

negociación entre los comités y los Concejos Municipales sobre el papel de los comités y su relación con el Concejo Municipal. Aunque en ambos casos se logró redinamizar el esfuerzo a través de procesos de reestructuración posterior de los comités de desarrollo, esta discontinuidad en un momento crítico del proceso los debilitó y posiblemente las personas que quedaron afuera de los comités serán renuentes a continuar participando o incluso, podrían tratar de deslegitimar el nuevo esfuerzo, especialmente si las diferencias tienen matices políticas.²⁶

En otros casos similares, en Acajutla y Sonsonate la salida de una ONG sub-contratada coincidió con el desconocimiento de los comités de desarrollo organizados por parte de las municipalidades por distintas razones. Incluso en Acajutla la municipalidad formó un nuevo Comité de Desarrollo Local en el marco de la planificación de su presupuesto de inversión, facilitado por una consultora sub-contratada por el FISDL.

En estos casos la discontinuidad en la presencia de las instancias facilitadoras se combinó con otros factores del contexto local para debilitar los procesos.

En otros casos más recientes, facilitados también por ONGs bajo contratos todavía más cortos del FISDL, no existe aún la información sobre los resultados que nos permita evaluarlos. Nuestra hipótesis basada en las otras experiencias, es que estos espacios no se fortalecerán sin asesoría, capacitación y apoyo para cubrir gastos de funcionamiento.

Es obvio que los agentes locales, en la medida en que fortalecen sus capacidades y recursos, requerirán menos de agentes externos, tanto para la planificación participativa como para el seguimiento de los planes trazados.

Composición, naturaleza y funciones de los comités

Otros aspectos a tomar en cuenta son la composición, naturaleza y funciones de los espacios de concertación. Dado que en general los facilitadores influyen bastante en la definición de estos aspectos, los podemos considerar como resultados, por los menos indirectos, de las metodologías utilizadas. Por tanto, la pregunta a responder es si estos aspectos han influido en el nivel de consolidación de los comités permanentes de participación ciudadana y concertación.

En el marco del deber ser del desarrollo local definido aquí, se da por supuesto que la permanencia activa del espacio será una importante contribución al desarrollo local. Esto no resta importancia a espacios organizativos formados por razones más coyunturales, pero sí destaca la importancia de la construcción de espacios permanentes de participación ciudadana y concertación.

En cuanto a la composición óptima de los comités de desarrollo, no hay respuestas definitivas todavía. Sin embargo, en las experiencias donde los comités han logrado mayor incidencia en la gestión municipal y especialmente en otros aspectos del desarrollo local, el principal protagonista ha sido la población organizada del municipio. Se trata, no sólo de los líderes

26. En el caso de Chalchuapa, al finales de 1999 todavía no se había inaugurado formal y públicamente el CDL reestructurado, según el concejal Director del Departamento de Desarrollo Comunal, debido a diferencias políticas entre las partes involucradas.

directamente involucrados en los comités, sino también de las bases organizadas que están en las comunidades y en diferentes grupos sociales y económicos, a quienes aquellos representan y con quienes mantienen vínculos permanentes.

En general estos comités de desarrollo también han servido como espacios de concertación entre diversos agentes locales (población organizada, gobierno municipal, ONGs y a veces OGs con trabajo en el municipio) y también entre éstos y agentes externos. En algunos casos, esto ha implicado la integración de dichos agentes locales en el comité, pero en otros no es así.

Lo que se aprecia con claridad, es que en el momento en que la población integrada en un comité de desarrollo queda aislada o desvinculada de los otros agentes que tienen poder de ejecución de actividades de desarrollo, inician frustraciones entre los miembros y comienza la desorganización del comité.

La naturaleza y funciones de los comités más sólidos son similares. Se trata de instancias autónomas y permanentes de participación ciudadana y concertación, entre la población y otros agentes locales que buscan incidir en la orientación de la gestión municipal y el desarrollo local en general.

Lograr resultados concretos

Quizás el factor más importante para la consolidación de los espacios de participación ciudadana y concertación, es haber logrado resultados concretos a través de la gestión hecha por los agentes participantes en estos espacios, en el marco de los planes que han elaborado. Está muy claro que donde los encuestados están satisfechos con los procesos, es porque han logrado resultados concretos en términos de proyectos ejecutados.

En la práctica, esto ha implicado tres cosas: voluntad política de las instituciones con poder de ejecución, disponibilidad de recursos financieros de forma ágil y una creciente capacidad de gestión de los agentes locales involucrados, para conseguir recursos complementarios a los de la municipalidad, para la ejecución de proyectos.

En general, donde las municipalidades no han tomado en cuenta los planes participativos para definir sus planes de inversión, donde ha habido problemas de disponibilidad de recursos, debido a atrasos en la entrega de fondos del Gobierno Nacional o ausencia de recursos complementarios, existe un nivel bastante más alto de insatisfacción con los procesos.

Por ejemplo, en Acajutla, donde el gobierno municipal desconoció el espacio de participación formado en el primer proceso de planificación, se puede observar que el 66% de los participantes dijo que no había logrado lo que esperaba, comparado con el 30% en general y el 33% señaló que no habían resultados positivos del proceso comparado con el 14% en general. También en Chalchuapa, donde hubo problemas de entendimiento entre el Comité de Seguimiento y el Concejo Municipal, podemos ver que el 55% dijo que no había logrado lo que esperaban del proceso y el 30% dijo que no habían resultados positivos (ambos valores arriba de los promedios ya citados).

Por el contrario, en Nueva Trinidad, donde la municipalidad y otros actores tomaron en cuenta el plan elaborado por el CODEM, el 100% apuntó que habían resultados positivos comparado con el 86% de la muestra en general y 95% dijo que habían logrado lo que esperaban, comparado con un promedio de 70% en la muestra en general.

Tres ejemplos que destacan la importancia de la capacidad de movilizar recursos internos y externos -aparte de aquellos con que cuenta la municipalidad- para la ejecución de proyectos y por tanto, la consolidación del Comité de Desarrollo, son Corinto, Nejapa y Puerto El Triunfo. En los últimos dos casos, es importante notar que la población, organizada en el marco del Comité, concertó con la municipalidad, empresarios y ONGs, en la creación de un nuevo espacio o más bien una red de actores, con el fin de movilizar recursos e invertirlos en el desarrollo de proyectos específicos.

Capacidades existentes en los agentes locales involucrados

Otro factor que agiliza la consolidación de los esfuerzos es la existencia de un importante nivel de organización social y agentes locales con capacidades de liderazgo y elaboración de propuestas. Es imposible conocer el impacto de las capacidades existentes de los agentes sobre la consolidación del proceso, debido a que no fue medido directamente en el estudio. Sin embargo, podemos apreciar que en municipios como Olocuilta y San Julián, donde se han logrado consolidar espacios de participación y concertación, existen personas en posiciones de liderazgo en los comités de desarrollo que destacan por sus capacidades personales. También, el nivel de organización existente, especialmente comunal, en municipios como Nueva Trinidad, Corinto, Meanguera, Suchitoto y Tecoluca, ha facilitado mucho los procesos.

Financiamiento para el funcionamiento del espacio

Un tercer factor a tomar en cuenta es que en muchos casos donde se han logrado consolidar comités que juegan un rol protagónico en el desarrollo local, éstos han obtenido financiamiento para su funcionamiento, ya sea de la municipalidad o de una agencia de cooperación internacional. Este hecho es lógico si pensamos en las limitaciones serias que muchos agentes locales, especialmente los representantes de las comunidades, tienen para cubrir gastos de transporte y alimentación por su propia cuenta, además de perder oportunidades de ingresos al asistir a las reuniones y actividades.

Entre estos ejemplos están los comités de desarrollo de Tecoluca y Nejapa, que han conseguido proyectos de funcionamiento de la cooperación internacional y Olocuilta y Puerto El Triunfo, donde las alcaldías apoyaban financieramente su funcionamiento.

En general, queda para futuras investigaciones, medir el impacto que la existencia de este tipo de espacios puedan tener en mejorar las condiciones de vida de la población y la sostenibilidad del proceso de desarrollo local en territorios determinados, lo que justificaría su permanencia.

2. OTROS TIPOS DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN

En los procesos estudiados se ha privilegiado la construcción de comités de desarrollo o seguimiento, que buscan incorporar representantes de la población organizada, del gobierno municipal y a veces, de otros agentes locales para trabajar en función del desarrollo municipal.

Sin embargo, como se señaló en el capítulo sobre resultados, en varios procesos se han construido otros espacios de participación ciudadana y concertación que cumplen funciones más específicas. En los municipios estudiados, podemos señalar dos tipos de espacios de esta naturaleza:

- ✓ *Fondos que tienen como objetivo la movilización de recursos económicos para financiar proyectos de desarrollo en Nejapa y estudios de pre-inversión, proyectos y procesos de gestión en Tecoluca.*
- ✓ *Redes de actores locales y externos en función del desarrollo de iniciativas innovadoras de desarrollo económico local (el Malecón en Puerto El Triunfo y el proyecto turístico en Alegría).*

Aquí es importante señalar cuáles aspectos de las metodologías utilizadas han contribuido a la construcción de estos espacios. Esto es difícil por lo complejo que han sido los procesos para construir estos espacios y porque tales procesos no han sido estudiados a profundidad en esta investigación.

En el caso de la creación de diferentes tipos de fondos, la iniciativa de su construcción no proviene directamente de los procesos de planificación participativa. El Fondo en Nejapa fue iniciativa de una ONG que posteriormente promovió el involucramiento de los demás agentes. En Tecoluca, el Fondo de Pre-inversión surgió de conversaciones entre un representante de una Fundación de los Estados Unidos, el gobierno municipal y otros agentes locales vinculados al CDM.

Sin embargo, el fortalecimiento de las relaciones de confianza y cooperación entre los diferentes agentes involucrados en estas iniciativas, la existencia de planes para orientar las inversiones y la presencia de comités de desarrollo que son representativos de los agentes locales, son factores de contexto vinculados con los procesos de planificación que indudablemente contribuyeron a la gestación de estas iniciativas.

La formación de las redes de agentes en estas iniciativas innovadoras de desarrollo local, surgieron de procesos de planificación participativa que fueron mas allá de la priorización de inversiones de la municipalidad, para analizar potencialidades de los municipios y crear cierta visión de desarrollo que integraba la necesidad de impulsar estas iniciativas, aprovechando potencialidades específicas identificadas.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En algunos municipios donde los procesos de participación ciudadana y concertación han tenido el tiempo y el apoyo necesario para madurar, los mecanismos de planificación participativa, específicamente de la gestión municipal, que fueron impulsados inicialmente por agentes externos han sido retomados y progresivamente institucionalizados por agentes locales. Por institucionalización, entendemos que los procesos han sido normados y que las reglas de juego, formales y/o informales, que orientan la forma en que se realizan estos procesos son entendidos y respetados por los agentes involucrados.²⁷

Aquí surge una pregunta: ¿existen elementos de las metodologías utilizadas en los procesos iniciales de planificación participativa, que han contribuido directamente a la institucionalización de estos procesos en los municipios?

Un elemento que ha sido determinante en su evolución y progresiva institucionalización es la voluntad política de los gobiernos municipales para impulsarlas. Este factor no está directamente relacionado con las metodologías utilizadas en los procesos iniciales de planificación de parte de los agentes externos. Sin embargo, en la medida que los concejos municipales perciben resultados positivos para su gestión a través de estos procesos, tienden a perderles miedo y abrirse más para compartir su poder de decisión con la población.

Otro factor importante, la capacidad de los gobiernos municipales y otros agentes locales involucrados para retomar estas iniciativas, fue fortalecida a través de su participación activa en diferentes momentos de los procesos iniciales y capacitaciones que recibieron relacionadas con técnicas participativas de planificación y también la importancia estratégica de la participación ciudadana. Sin embargo, estos agentes tenían una base inicial que fue fortalecida, pero no construida, a través de los procesos iniciales en la mayoría de los casos.

Un tercer factor, sin embargo, puede estar directamente relacionado con las metodologías utilizadas. En dos de estos procesos el actor responsable para facilitarlas no ha sido uno solo. En Nejapa existió un equipo de ONGs que junto con la municipalidad lideraron el primer proceso de planificación participativa de la cual surgió el Consejo de Desarrollo de Nejapa. En Tecoluca, convergieron dos procesos de planificación participativa y concertación, uno en el marco del Comité de Desarrollo Municipal, facilitado y asesorado por diferentes ONGs, y otro de la municipalidad asesorado por una consultora y un representante de un programa de cooperación internacional. Estos fueron unificados en la realización del proceso de planificación participativa del presupuesto de inversión de la municipalidad a finales de 1998, donde los principales protagonistas fueron el CDM y miembros del Concejo Municipal.

En Suchitoto, se formó un equipo interinstitucional de planificación entre el gobierno municipal, ONGs, OGs y organizaciones gremiales que retomó y reorientó un proceso inicial que estaba siendo apoyado por una OG con el apoyo de una agencia de cooperación internacional. El

27. *Se podría dar el caso por ejemplo, de que la municipalidad pasa una ordenanza reglamentando la planificación participativa de la gestión municipal, pero si de hecho el proceso no se hacía según esta reglamentación no necesariamente estaríamos hablando de un proceso institucionalizado.*

resultado fue el Plan de Desarrollo Local, con un fuerte componente de ordenamiento territorial. Actualmente, la Alcaldía está siendo apoyado por otras ONGs para realizar planes más operativos por sectores geográficos del municipio, para complementar el plan general.

Aunque la realización de estos procesos de planificación dependen de la voluntad de los gobiernos municipales, existe un conjunto de agentes locales que los están impulsando y se podría decir que es parte de la cultura de desarrollo de estos municipios. Es una práctica esperada de parte de este conjunto de agentes locales, especialmente la población organizada, y volver a cerrar el proceso implicaría costos políticos y sociales altos para los gobiernos municipales y otros líderes de los procesos.

B. FORTALECER CAPACIDADES LOCALES

De acuerdo con el deber ser del desarrollo local utilizada aquí, es necesario fortalecer las capacidades del conjunto de agentes locales para participar como protagonistas en la planificación, gestión y ejecución de actividades de desarrollo local, ya sea como participantes o facilitadores.

Aunque es difícil decir en qué grado los diferentes procesos han contribuido a fortalecer estas capacidades, podemos sacar algunas lecciones respecto a los aspectos abordados en los siguientes tres apartados.

I. FORTALECER CAPACIDADES DE LA POBLACIÓN ORGANIZADA EN LOS COMITÉS DE DESARROLLO

Por un lado, podemos concluir que estos procesos han abierto nuevas posibilidades para que la población, principalmente a través de los comités de desarrollo, puedan demostrar sus capacidades para responsabilizarse por etapas importantes del proceso de planificación en municipios como Puerto El Triunfo, Olocuilta, Meanguera, Tecoluca y Nejapa.

En varios municipios, los comités de desarrollo han jugado un papel importante como co-responsables de la gestión y ejecución de actividades de desarrollo junto con la Municipalidad y otros agentes. Aunque el estudio no profundizó en la identificación y caracterización de este rol de los comités en el desarrollo, se puede citar ejemplos de su participación en la gestión e implementación de sistemas de agua potable, actualmente administrados por las comunidades en municipios como Olocuilta, Corinto y Meanguera. También se puede citar la participación directa del CDL del Puerto El Triunfo, en la gestión, ejecución y futura administración del proyecto del Malecón como miembros de la Junta Directiva.

Otras iniciativas interesantes en la gestión y ejecución de actividades de desarrollo, han sido la participación del CDN como miembro del Fondo de Contrapartidas en Nejapa y el CDM como administrador del Fondo de Pre-inversión para el Desarrollo de Tecoluca. El CDL de Olocuilta también ha ganado una importante capacidad de negociar los términos de ejecución de actividades de ONGs y OGs interesadas en trabajar en el municipio.

Seguramente las capacidades de las personas y organizaciones involucradas fueron fortalecidas en la práctica de realizar estos procesos, aunque no es posible calificar más detalladamente el aporte de los procesos en este sentido.

Una estrategia, que se ha utilizado en este sentido, es fortalecer la capacidad de propuesta de los agentes más débiles. Un ejemplo es la metodología empleada en los municipios de Meanguera, Corinto y Nueva Trinidad donde estos procesos han generado esfuerzos sensibles por construir una forma de participación ciudadana desde la base, que ha permitido la integración del conjunto de la población al desarrollo local, a través de los Comités de desarrollo y ha propiciado que esta expresión territorial organizada, sea escuchada y participe directamente en negociar sus prioridades con otros agentes locales (el Concejo Municipal, ONGs y OGs).

Un componente de esta estrategia que ha dado resultado en el fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales que participan en los comités de desarrollo, es que ellos se responsabilizan de la validación y difusión del plan de desarrollo. Darle la vuelta al proceso" o "irse de regreso", a través de la validación y una amplia difusión por los mismos líderes reconocidos que son de confianza para la población, ha generado un sentido mayor de apropiación y corresponsabilidad en la población, lo que ha servido como fuente de legitimidad para el Comité y como dinamizador del proceso en general.

2. FORTALECER LAS CAPACIDADES DEL GOBIERNO LOCAL

Una área ya mencionada, en la que algunos gobiernos locales han ganado capacidad a través de estos procesos es la facilitación de procesos de planificación participativa. Esto depende mucho de su grado de participación. Sin embargo, muchos gobiernos municipales no participaron en los procesos, desaprovechando la oportunidad de ganar este tipo de habilidades.

Además, los planes producidos en estos procesos participativos han servido como herramientas importantes de gestión para algunos gobiernos municipales, aumentando su capacidad en ese sentido. En primer lugar, contar con un plan participativo es requisito para que los gobiernos puedan recibir fondos de FISDL para ejecutar proyectos de infraestructura básica. Pero, más allá de esto, algunos gobiernos municipales han logrado proyectos importantes para sus municipios utilizando los documentos de planificación participativa como herramientas de la gestión. Obviamente, la capacidad de utilizar bien esta herramienta depende mucho de la capacidad de gestión existente en los gobiernos municipales. Corinto, Nejapa, Suchitoto y Tecoluca son ejemplos de ella.

3. FORTALECER CAPACIDADES DE OTROS AGENTES LOCALES

Aparte de los comités de desarrollo y los gobiernos municipales, no está claro que otros agentes locales se hayan beneficiado de los procesos de planificación en cuanto a sus capacidades para facilitar sus propios procesos de planificación o gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo planificados. Pareciera que ONGs y OGs no han utilizado estos planes como la base de su gestión.