

C. PROMOVER LA CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local pasa por la concertación entre los diversos agentes locales y externos que impulsan actividades de desarrollo en el territorio.

En esta sección abordamos tres aspectos metodológicos de los procesos y su contribución a promover la concertación para el desarrollo local. Estos son: (1) la clarificación de roles y relaciones entre los agentes participantes en el proceso de planificación, (2) la resolución de conflictos y (3) la forma en que diferentes actores son incluidos o no en los procesos impulsados.

I. CLARIFICACIÓN DE ROLES Y RELACIONES

En general, se puede señalar que los procesos han contribuido a clarificar los roles de los diferentes agentes en el desarrollo local, pero donde no se le ha dado la importancia necesaria, esto ha contribuido a conflictos que han causado problemas o rupturas. El avance más grande ha sido asignar responsabilidades a diferentes agentes en la ejecución de los planes, aunque a veces sin un compromiso real de estos agentes, que no siempre han estado presentes en el proceso.

La ausencia de una concertación de roles y de compromisos concretos en cuanto a la ejecución de los planes, afecta negativamente el proceso de ejecución. Una muestra que efectivamente es así, son los resultados de las encuestas que señalan la falta de apoyo institucional como uno de los problemas más grandes en el seguimiento. Aunque, falta información para establecer esta conclusión con más solidez, a continuación señalamos la importancia de establecer entendimientos claros entre los gobiernos municipales, los facilitadores y los comités de desarrollo para lograr los resultados esperados de los procesos.

Relaciones entre el Gobierno Municipal y los comités de desarrollo

En estos procesos es fundamental establecer relaciones entre los agentes involucrados en el Comité de Desarrollo y el Gobierno Municipal, basadas en entendimientos claros acerca de la naturaleza y autonomía de cada uno. La necesidad de forjar estos entendimientos existe aún en los casos donde representantes del Gobierno Municipal participa en el Comité de Desarrollo.

Cuando no existe este entendimiento, los procesos han encontrado problemas serios. La experiencia de Texistepeque es una muestra de ello aunque también de la posibilidad de superarlos, como lo señala el alcalde de dicho municipio:

"Dentro de los problemas podemos decir que hubo mucha inestabilidad al inicio del proceso (el primer año), porque en el CDL pensaban que eran otro Concejo Municipal...."

"Se tiene que hacer ese proceso donde el alcalde tiene que ir a los cantones y participar, para que no se crea que se va a crear una institución paralela. No sólo en el momento de hacer el plan, sino al ejecutar, al gestionar o sea durante todo el proceso...."

“También el Concejo tiene que abrirse, en nuestro caso el Concejo al principio se cerró y ese fue el problema. Parte de culpa fue del Concejo y del CDL, se sentían paralelos y no se había logrado madurar. Hoy esa situación se ha superado y se está trabajando unidos”²⁸

En algunos casos estudiados, han surgido conflictos por diferencias políticas entre o al interior de ciertos partidos, que rompen acuerdos inicialmente tomados. Tal es el caso de Berlín y Acajutla.

En este sentido, vale la pena rescatar una reflexión del director ejecutivo de la ONG FUNDAMUNI, quien señala:

“El desarrollo local requiere establecer una relación dinámica entre el gobierno local y la población. El establecimiento de este tipo de dinámica requiere de un gobierno municipal dispuesto a abrirse a la participación de la población. Aunque muchos gobiernos locales hablaron de la importancia de la participación en su campaña política para ser elegidos, a la hora de operativizar esta intención se pueden observar dos tipos de problemas.”

“Por un lado existen gobiernos que tienen cierto temor a perder poder al abrirse espacios de participación a la población pero también gobiernos que no manejan las herramientas metodológicas adecuadas para abrir estos espacios y motivar la participación de la población. Ambos problemas pueden existir en mayor o menor grado dentro de un mismo gobierno municipal. Por ejemplo, existen gobiernos municipales que están dispuestos a permitir una limitada participación pero siempre bajo el control y girando entorno a la Alcaldía. Aunque pueden estar abiertos a crear un comité de desarrollo, por ejemplo, el concepto es limitado a una instancia apéndice, de apoyo, a la Alcaldía. Una excesiva preocupación con el control del proceso de desarrollo local por parte de la Alcaldía podría llamarse “Alcalditis.”

“Para el establecimiento de este tipo de relación dinámica, es también necesario que la población esté dispuesta a participar en el proceso junto con el gobierno municipal. Sin embargo, existen municipios donde la población o sectores importantes de ella, de entrada, no están dispuestos a asociarse o aliarse con el gobierno local. Existe una actitud que todo lo que hace el gobierno local está mal.”

“Relacionado con esta tendencia existe un riesgo que al establecerse un Comité de Desarrollo en una localidad se convierte en un instrumento de oposición.... El Comité mismo se puede

28. Entrevista con Alcalde de Texistepeque, 1999.

volver un instrumento de la política partidista. En cierta medida esta distorsión en la naturaleza de los Comités depende de la metodología seguida en su formación. Por ejemplo, a veces se forman Comités al principio de un proceso sin saber para donde van. Este tipo de situación puede ser caracterizada como un problema de representatividad en la estructura del Comité. Se podría caracterizar esta situación como “oposicionitis.”²⁹

Lograr estos acuerdos de concertación, no es automático. Es también un proceso de sucesivas aproximaciones. Por ejemplo, el facilitador debe ser muy cuidadoso de no tratar de forzar a un alcalde o un Concejo Municipal a compartir espacios de poder si éstos no están listos para hacerlo.

Referido a esto, un funcionario del programa PROMUDE GTZ señala lo siguiente:

“La definición de los participantes en el proceso de planificación se hace con el Gobierno Municipal. Aunque no se impone y se hace lo que quiere el gobierno municipal, se busca promover la transparencia del proceso o sea, no sólo invitar a “cheros” del Alcalde. En diferentes alcaldías hay mayor y menor apertura. Aunque no siempre se logra la representatividad de la población es importante no imponer porque, si se impone, el próximo año el Alcalde no sigue con el proceso. Lo más importante es el proceso de concientización. Si sólo invita a sus “cheros” no logra nada y se da cuenta de la lógica del proceso, la importancia de la transparencia. En este sentido, se va avanzando en quitar el miedo en los Alcaldes a las ideas diferentes y los alcaldes que ya vieron avances no regresan.”

“Las autoridades municipales tienen que abrirse a los procesos participativos lo que pasará viendo resultados pero también que la apertura sea línea de su partido. Todavía falta una plena representatividad de la gente en los procesos. Hace falta ganar la confianza de las municipalidades en abrir decisiones. También, hay autoridades que tienen buena voluntad pero no experiencia, lo que implica bajar el ritmo e incluir más capacitación.”³⁰

Relación entre institución facilitadora y agentes locales

El trabajo de agentes externos como facilitadores ha sido importante para los procesos que en muchos casos, no se hubieran dado sin esta intervención externa. Sin embargo, algunos líderes y lideresas de los Comités de desarrollo han expresado que la relación que establecen las instituciones facilitadoras no siempre es la más adecuada.

En entrevistas con representantes de los Comités de desarrollo, expresaron las siguientes críticas:

29. Entrevista con Guillermo Galván, 1999.

30. Entrevista con Ernán Márquez, 1999.

- ✓ *Se han sentido manipulados,*
- ✓ *Se les presiona y luego no hay una respuesta ágil que corresponda al nivel de exigencia impuesto y al esfuerzo impulsado por ellos*
- ✓ *Se sienten desgastados públicamente por actuaciones de los facilitadores que consideran inadecuadas,*
- ✓ *No se les da crédito por su aporte a nivel de elaboración teórica y propuesta de solución o por el contrario, hay menosprecio a sus ideas porque no son técnicos y*
- ✓ *Los facilitadores presentan propuesta metodológicas muy "cocinadas" o mecánicas, que no se adaptan a las realidades municipales.*

El hecho de que varios entrevistados expresen su descontento, es una buena señal de independencia y de su crecimiento como líderes locales, pero es también un llamado de atención para los agentes externos sobre la necesidad de establecer relaciones más horizontales y francas con la población con que trabajan. Aunque la incidencia de los agentes externos es en general positiva, en ocasiones puede volverse negativa para el desarrollo local.

El punto no es quién tiene la razón o la culpa en estas situaciones, sino la necesidad de poner más énfasis en construir relaciones armoniosas entre todos los actores involucrados, lo que implica establecer acuerdos básicos sobre los objetivos y las metodologías a utilizar en los procesos y resolver los conflictos en el camino.

2. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El conflicto es natural, no hay sociedad sin conflictos. Muchas veces, al interior de los municipios no se ha logrado superar la desconfianza e intolerancia entre agentes por diferentes causas: herencia de la guerra, diferencias partidarias, diferentes enfoques o visiones de desarrollo e intereses y a veces, hasta diferencias personales.

Allí donde no se superan estos conflictos, es muy difícil lograr los resultados esperados de la planificación participativa. Los ejemplos de Berlín y Acajutla son claros en este sentido. En ambos casos existían comités de desarrollo cercanos a las administraciones municipales que habían logrado ciertos avances; sin embargo, también existían grupos importantes que habían sido marginados de los procesos de planificación participativa que estaban en posiciones de oposición a las municipalidades, sin que hubieran mecanismos, ni mediadores capaces de acercarlos para buscar los entendimientos necesarios para trabajar juntos.

Un factor fundamental para la concertación y la sostenibilidad de los procesos es la negociación y resolución de conflictos. El problema es cuando se carece de espacios, mecanismos y una cultura que contribuyan a abordarlos y superarlos.

En este sentido, la planificación participativa puede contribuir a que los conflictos de intereses se expliciten y se aborden, buscando construir entendimientos que permitan que los procesos vayan hacia adelante. No tienen que ponerse de acuerdo en todo, pero sí en algunos aspectos básicos de convivencia y de visión de desarrollo.

El facilitador debe incorporarse en la realidad local lo suficiente como para comprender el conflicto y sus implicaciones, pero sin tomar partido. Su papel es el de facilitador técnico o de mediador propositivo. Por lo tanto, es necesario que cuente con una base metodológica que pueda ser aplicada con flexibilidad dentro del proceso de planificación participativa, que permita fortalecer la confianza mutua entre los agentes y valores como la solidaridad, la tolerancia y el respeto a las diferencias. Esto implica que los representantes de las instituciones facilitadoras necesitan formación sólida en esta área.

Siempre debe quedar claro, sin embargo, la resolución de conflictos o la búsqueda de entendimientos básicos que posibilitan el avance del proceso de desarrollo, no es una responsabilidad de los facilitadores externos y tampoco es primordialmente un problema técnico o metodológico, sino socio-político, que tendrá que ser resuelto por los agentes locales, lo que requiere voluntad de hacerlo.

3. ¿ES UN PLAN DE LAS COMUNIDADES, DE LA ALCALDÍA O DE TODOS?

Aquí enfocamos nuestra atención en la forma en que diferentes actores son incluidos o no en elaborar e impulsar los planes en los diferentes municipios y sus implicaciones para una amplia concertación para el desarrollo municipal.

Hemos visto procesos de planificación que han iniciado sólo con las comunidades, que después sirven como plataforma para que ellas negocien sus prioridades con la municipalidad y con otros agentes de desarrollo; casos donde, si estos agentes hubieran tenido protagonismo desde el principio, posiblemente hubieran impuesto sus prioridades sobre las de las comunidades.

En Corinto, por ejemplo, el plan elaborado por el CODEM ha servido para orientar la gestión municipal y como instrumento de gestión con diferentes instituciones que trabajan en el municipio que han financiado un importante número de proyectos adicionales. Se formó un equipo coordinador del CODEM y un representante de cada área identificada de acuerdo al listado de necesidades (infraestructura, económica, medio ambiente y seguridad ciudadana), que se encargue de la gestión y las relaciones con las instituciones para ver el avance en la ejecución.

El éxito de esta gestión del plan ha sido posible, en parte, por la cantidad de recursos disponibles para el desarrollo municipal, debido a la designación de Corinto como uno de los cuatro municipios modelos de parte de una agencia de cooperación internacional, lo que ha sido una ventaja excepcional para Corinto, que no tendrán fácilmente otros municipios. Esta situación ha permitido la ejecución del Plan de Acción en dos años y no en los tres proyectados al inicio del proceso.³¹

31. Además de la realización de proyectos de infraestructura se ha logrado coordinar esfuerzos para la solución de problemas económicos y sociales detectados, como PNC, Fiscalía y CODEM se ha capacitado y se le ha dado seguimiento a la delincuencia en la áreas rurales. A nivel educativo se han construido 10 centros educativos, dando cobertura a casi todo el municipio, también hay programas de PAEBA de alfabetización de adultos. A nivel de salud, se llevan jornadas a los cantones. En medio ambiente ADEL-CARE han trabajado en reforestación y conservación de recursos naturales renovables. También se ha preparado una ordenanza municipal sobre protección al medio ambiente. A nivel económico hay avances con programas de crédito, capacitación en mercadeo, dirigido a microempresarios y hortaliceros.

Planificar para ordenar y priorizar la gestión municipal, es un paso muy importante en el proceso y si se inicia planificando todo el desarrollo del municipio, podría ser que no aterrizará en un plan que sirviera para definir las inversiones de la municipalidad, por ser demasiado general o porque el proceso toma demasiado tiempo. Como lo señalan los encuestados, es importante hacer énfasis en la priorización de la gestión municipal, como elemento fundamental del desarrollo local y sin duda, la población junto con el gobierno municipal deben ser los principales protagonistas.

Sin embargo, para lograr un proceso más completo de planificación para el desarrollo local, son necesarias la concertación y cooperación entre todos los agentes de desarrollo de las localidades. Problemas, no directamente relacionados con infraestructura, muchas veces son también prioritarios para la población, pero son más difíciles de tratar porque las soluciones son más complejas y su implementación no es responsabilidad única o principal del gobierno municipal. En otras palabras, requieren más análisis, una planificación más completa y una mayor concertación y coordinación entre diferentes agentes para su gestión y ejecución.

El desencadenamiento de procesos de planificación participativa y la conformación de espacios de concertación, que estimulan la participación de todos estos agentes, son dos mecanismos que han resultado efectivos para facilitar la confluencia de intereses de diferentes agentes hacia objetivos comunes de desarrollo.

En este sentido, aunque se inicien los procesos planificando sólo con algunos agentes locales (las comunidades, por ejemplo) o se orienten a la gestión de la municipalidad, hay que tener una visión más amplia del proceso en su conjunto porque, de lo contrario, puede quedar limitado en su contribución al desarrollo del territorio.

Si la toma de decisiones se centra en unos pocos y la responsabilidad se carga sobre sus hombros, finalmente, se darán cuenta que los problemas planteados no se lograron superar. Por el contrario, cuando todo un espectro de agentes con sus respectivos intereses participan, toman decisiones juntos, asumen responsabilidades juntos, aportan recursos propios que para el municipio son importantes (caso de la gran empresa), buscan a nivel externo los recursos que faltan; aunque el avance sea lento, los logros al final serán mayores y serán de todos, en beneficio para toda la población del municipio.

Un caso especial es la concertación con las dependencias del Gobierno Central que trabajan en el municipio.

Como lo señala el Gerente de Planificación de la Alcaldía Municipal de Suchitoto:

"en un proceso de planificación de esta envergadura, deben participar las instituciones del Estado que desarrollan un trabajo a nivel del municipio y la participación debe ser con personal de alto nivel, que pueda comprometerse en el cumplimiento del plan. Porque hay aspectos de salud, educación, medio ambiente u otros que requieren el involucramiento de los mismos".³²

32. Entrevista con Teodoro Romero. 1999.

Sin embargo, una constante apreciación de los entrevistados, especialmente en municipios gobernados por partidos de oposición, ha sido el poco aporte que han dado las instancias del gobierno central a los procesos por distintas razones. Esta apreciación es respaldada por los encuestados que notan la baja presencia de organismos gubernamentales en el proceso.

La concertación con el sector gubernamental será siempre un factor clave en la ejecución de la descentralización de servicios como el agua potable y en el impulso de procesos de ordenamiento territorial, como se aprecia en el caso de Suchitoto.

D. RESULTADOS QUE MEJORAN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN

I. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA ORDENAR Y DINAMIZAR LA GESTIÓN MUNICIPAL

Ordenar

Como lo señala el Alcalde de Panchimalco, la planificación participativa ha servido como un elemento ordenador de la gestión municipal:

“Cuando llegué no había plan del municipio y viendo que estábamos trabajando en una forma desordenada, pedimos la intervención del ISDEM, porque tenemos derechos como alcaldías...”

“Las ideas empiezan a salir desde que se da la primera iniciativa. Teníamos el Plan de Inversión, pero ahorita se está ampliando. Ya casi lo terminamos, solo quedan unos 3 proyectos que no hemos hecho. Por eso vamos a hacer un nuevo plan...”

“Para hacer el nuevo plan vamos a tener un miembro de cada ADESCO de cada cantón. Ampliación para todos los líderes del cantón, que vengan a participar en el plan para tener una cobertura casi total de municipio... Ahora vemos que el principal objetivo logrado es la experiencia, el ordenamiento y también la participación.”³³

El caso de Panchimalco nos muestra la apertura de un proceso, donde inicialmente no existía un plan y se promovió una primera iniciativa de planificación participativa que permitió ordenar el trabajo de la municipalidad y generar una apertura a la participación ciudadana hacia el futuro.

Al Alcalde de Alegría, este proceso le ha proporcionado mayor credibilidad en la gestión municipal y le ha permitido conseguir mayores recursos para dar solución a necesidades planteadas en el plan. En general, el plan define el rumbo para donde ir y sirve para tratar

33. Entrevista con Fidencio Benítez Melara, Alcalde Municipal, 1999.

problemas con ciertos sectores como la gran empresa, que pueden apoyar a la municipalidad en su ejecución. Para la vice-presidenta del Comité de Desarrollo de Alegría (CODA), ya finalizado el plan, la alcaldía ha ejecutado algunos proyectos de infraestructura pero no sabía si estos eran logros del plan y del Comité de Desarrollo (CODA) o no.

Evidentemente, estas son experiencias con limitaciones, pero representan un avance respecto a la situación anterior. Lo importante es que se dinamizó un proceso de aprendizaje, que no se corta, sino que se proyecta hacia una nueva práctica, que lleva a superar las deficiencias. Seguramente encontrará otros problemas en el camino, pero parece que el proceso se ha abierto y hay personas convencidas que hay que seguir caminando.

Podemos concluir que, quizás, el ejemplo más generalizado de contribución de estos procesos al desarrollo local, por lo menos en el corto plazo, ha sido la orientación de la inversión de los gobiernos hacia prioridades de la población. Esto, como hemos visto, es reconocido ampliamente por los encuestados en las razones que dan para su alto nivel de satisfacción con relación con los procesos.

Dinamizar

En algunos casos, los gobiernos municipales, junto con otros agentes locales, han logrado movilizar una importante cantidad de recursos, a través de una red de relaciones nacionales e internacionales, que ha logrado un impacto en la cobertura de los servicios básicos a nivel municipal, que supera por mucho lo que la municipalidad hubiera podido lograr sólo con una eficiente y ordenada gestión de sus propios recursos.

La existencia de un proceso de planificación participativa ha contribuido directamente a estos logros, a través de la creación de una visión de desarrollo concertada entre los agentes locales y fortalecimiento de las relaciones de cooperación, que han posibilitado la ejecución de esta visión.

Un miembro del Concejo Municipal de Nejapa reflexiona lo siguiente:

“Lo fundamental es que entre las personas se tiene el objetivo claro. No tienen un documento terminado de plan en Nejapa. La idea era tener un instrumento organizativo de la sociedad civil de lucha y se logró esto con la planificación. Nunca se ha terminado el plan escrito porque hay modificaciones constantes. No es importante tener un mamotreto sino transferir las ideas y asumirlas. A veces la gente va mas allá del documento... Para el proceso de transformación es necesario tener la idea clara para donde transitar.”³⁴

Obviamente contar con un documento de plan técnicamente bien elaborado, es importante como herramienta para el gobierno municipal, el Comité de Desarrollo y potencialmente para otros agentes locales.³⁵ Sin embargo, el punto clave aquí es que sin una visión de desarrollo

34. Entrevista con Santiago Flores, 1999.

35. En el año 2000 se terminó la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo de Nejapa con el apoyo externo de una ONG.

compartida por un grupo importante de los agentes locales, no caminará el esfuerzo de implementar lo planificado, o caminará más lentamente.

Una visión de desarrollo es un elemento que puede ser incorporado desde el inicio del proceso, como en los casos de Tecoluca y Nejapa, donde en dos períodos de gestión, los gobiernos locales priorizaron dos ejes de acción: por un lado cobertura total en servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, reparación de calles, infraestructura escolar y vivienda, y por otro, la organización comunitaria y la institucionalización de la participación ciudadana.

Haber priorizado la cobertura total en estos servicios, obliga a estos gobiernos municipales no sólo a asignar y utilizar bien los recursos que tenían, sino a crear y fortalecer mecanismos de gestión con otras fuentes de financiamiento nacionales e internacionales, que pudieron cubrir las inversiones millonarias que ha implicado intentar cumplir con esta visión. Esto ha sido complementado por la organización comunitaria, que facilita el proceso de ejecutar y a veces, gestionar estos proyectos de infraestructura básica y también por el establecimiento de alianzas estratégicas con otros agentes locales, especialmente ONGs en estos dos casos, que han aportado sus capacidades, especialmente de gestión, al logro de la visión de cobertura total en infraestructura.

2. PLANIFICACIÓN COMO FUENTE DE INICIATIVAS INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Además de la priorización, gestión y ejecución de obras de infraestructura básica, principalmente por parte de los gobiernos municipales, es oportuno preguntarse si estos procesos han logrado desatar iniciativas innovadoras en áreas como la formación de capital humano, el desarrollo económico, el desarrollo medio ambiental o el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, educación, abastecimiento de agua potable, etc. que son señaladas en los objetivos del desarrollo local.

La respuesta es afirmativa, pero no está muy claro por qué se han dado tales iniciativas y si han tenido que ver con las metodologías utilizadas en los procesos de planificación.

Algunos ejemplos de iniciativas de este tipo que ya han sido señaladas son:

- ✓ *Establecimiento del Fondo de Pre-inversión para viabilizar proyectos de diversificación económica en Tecoluca.*
- ✓ *Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo en Nejapa*
- ✓ *Iniciativa para la descentralización del agua en Suchitoto*
- ✓ *Desarrollo del Malecón en Puerto El Triunfo*
- ✓ *Iniciativa turística en Alegría*

En estos casos y en otros de las experiencias estudiadas, se han establecido visiones de desarrollo que priorizan iniciativas que van más allá del trabajo del Gobierno Municipal como gestor y ejecutor de proyectos de infraestructura básica, que son compartidas entre varios agentes locales que tienen el poder colectivo de implementarlas.

Si es difícil lograr una cobertura amplia de los servicios básicos en un municipio determinado, es casi imposible concretar otro tipo de iniciativa, si no existen un conjunto de agentes cuyos intereses o visiones particulares concuerden en priorizarla y que también cuenta con el poder colectivo de implementarla. Estos son elementos que han sido fortalecidos en los procesos de planificación que se han realizado en estos municipios.

Por ejemplo, ninguno de los agentes que han participado en la iniciativa de construir el malecón en Puerto El Triunfo, hubiera podido levantar esta iniciativa aislado de los demás. Tampoco, hubiera sido posible que la municipalidad de Tecoluca avanzara en elaborar un proyecto para construir el parque arqueológico y turístico “Ruinas de Tehuacan” sin la decisión de los integrantes del Fondo de Pre-inversiones para el Desarrollo de Tecoluca para priorizar el financiamiento para la elaboración de dicho proyecto. Probablemente, la implementación de este proyecto necesitará todavía de la incorporación de otras entidades (ONGs, OGs y empresarios), además de los cooperativistas que han proporcionado el terreno.

No es necesario que una determinada visión sea compartida por todos los agentes del municipio; pero en las iniciativas innovadoras que han logrado más éxito, han estado al menos tres tipos de agentes involucrados: la población organizada, la municipalidad y alguna entidad o entidades con experiencia especializada y contactos con donantes dispuestos a invertir en la iniciativa. Estas últimas entidades frecuentemente han sido ONGs nacionales.

Una visión de desarrollo es fuente de orientación para la priorización de esfuerzos e inversiones en el desarrollo local. Cuando un municipio planifica teniendo conciencia del camino recorrido, pero sobre todo el que falta por recorrer, el esfuerzo colectivo se canaliza en esa dirección. Esto permite unificar esfuerzos, crea conciencia de rumbo y abre caminos de manera creativa hacia el tipo de municipio que se quiere construir. En la medida que estas visiones se van concretando, los procesos de desarrollo se afianzan. Mientras más actores comparten esta visión, más fuerte es el proceso que busca su realización. Al igual que la planificación, la construcción de una visión de desarrollo local, es un proceso de aproximaciones sucesivas.

Sin embargo, es fundamental no perder de vista las prioridades reales de la población tratando de avanzar demasiado rápido hacia visiones más complejas del desarrollo local, por el riesgo de diluir el esfuerzo de resolver primero las necesidades básicas de la población. Nejapa, Tecoluca y Corinto son ejemplos a seguir en este sentido, dado que en el primer período y en una buena parte del segundo, la gestión municipal y el trabajo del los comités de desarrollo han sido orientados a resolver estas necesidades básicas.

En sus segundos períodos de gestión sin embargo, los gobiernos señalados, en concertación con otros agentes, han sentado bases para cambiar la orientación de los procesos hacia otras áreas de prioridad, bajo una visión más compleja que le da identidad e integralidad al municipio, como son los factores económicos, ecológicos, culturales y sociales. Se pueden apreciar situaciones similares en municipios como Suchitoto, Olocuilta y Puerto El Triunfo.

E. REFLEXIÓN FINAL

A manera de reflexión final, concluimos que las experiencias más exitosas en su contribución a un estilo de desarrollo sustentable, son aquellas en que:

- ✓ *la población a través de un Comité de Desarrollo ha asumido protagonismo, principalmente en la definición de las prioridades de inversión, pero también en otras decisiones estratégicas respecto al estilo de desarrollo que se quiere para su territorio,*
- ✓ *la municipalidad y un grupo importante de otras instituciones locales han internalizado la naturaleza estratégica de este proceso de concertación, iniciado con la planificación participativa para el desarrollo municipal y han priorizado sus inversiones para ejecutar actividades de acuerdo con las prioridades de la población y al mismo tiempo, potenciar los espacios y mecanismos de participación ciudadana y concertación creadas;*
- ✓ *han existido instituciones con la capacidad de facilitar adecuada y respetuosamente el proceso.*

Siempre es importante regresar a las respuestas de los encuestados: lo que ellos esperan de su participación y también interpretan como los objetivos de los organizadores/facilitadores son resultados concretos en términos de proyectos realizados. *No se puede poner demasiado énfasis en el proceso sin estar simultáneamente logrando resultados concretos, porque esto es lo que espera la población.*

El logro de estos aspectos está relacionado con elementos metodológicos de los procesos de participación ciudadana y concertación, muchas veces iniciados o fortalecidos con un proceso de planificación participativa. Sin embargo, cuando entramos a analizar los resultados y sacar lecciones respecto a los factores que los explican, es también necesario tomar en cuenta aspectos del contexto municipal como las capacidades de los agentes locales y el nivel de conflictividad que existe en las relaciones entre ellos.

Estos procesos de planificación participativa y la construcción de espacios permanentes de participación ciudadana y concertación, marcan el nacimiento de una nueva y progresivamente más generalizada forma de ver y hacer el desarrollo local en El Salvador. Por ello, es relevante no sólo sacar lecciones, sino avanzar hacia una propuesta metodológica que permita aprovechar estas lecciones en futuros procesos de planificación participativa.

PROPUESTA METODOLÓGICA

A. INTRODUCCIÓN

Esta propuesta tiene como propósito señalar un marco de consideraciones sobre aspectos metodológicos que deberían ser tomados en cuenta en los procesos futuros de planificación participativa del desarrollo local, con el objetivo de contribuir a lo que hemos señalado como el “deber ser” del desarrollo local.³⁶

La propuesta se basa en las lecciones derivadas del análisis de la relación entre las metodologías utilizadas en los procesos de planificación participativa en los 18 municipios estudiados y las contribuciones preliminares de tales procesos al desarrollo local. También se retoman aspectos señalados por participantes en el taller de arranque de la investigación y por las personas entrevistadas y encuestadas en el desarrollo del mismo.

Es necesario aclarar que la propuesta está diseñada para aplicarse en municipios medianos y pequeños del país, similares a los estudiados, incluyendo los que actualmente no tienen procesos avanzados de planificación participativa.

Aunque creemos que el enfoque y las ideas básicas de esta propuesta son aplicables en municipios con centros urbanos importantes, existen limitantes especiales que se tendrían que tomar en cuenta, dadas las relaciones más anónimas y fragmentadas entre el gobierno municipal, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general. Es necesario profundizar en esta temática a través de investigaciones de experiencias nacionales incipientes (San Salvador y Soyapango, por ejemplo) e internacionales (Porto Alegre en Brasil, Bolivia, Montevideo, etc.) de planificación participativa del desarrollo local en centros urbanos, para adecuar la propuesta a estas realidades.

36. Existe una variedad de propuestas metodológicas y manuales de técnicas participativas específicas en uso a nivel del país y aún más a nivel internacional. Es necesario seguir un proceso de discusión entre los diferentes agentes involucrados en facilitar la planificación participativa del desarrollo local en el país para mejorar nuestra práctica. Sin embargo, intentar algún tipo de síntesis de estas metodologías o producir un nuevo manual metodológico está fuera del alcance y los propósitos de este estudio.

La propuesta está estructurada en tres apartados.

El primer apartado presenta cinco aspectos: (i) El marco general que justifica su elaboración, (ii) el concepto flexible y progresivo de la planificación como proceso, (iii) los objetivos y resultados que se esperan lograr con su implementación, (iv) las características básicas de diferentes tipos de planificación participativa, incluyendo nuestra concepción de aspectos fundamentales de una estrategia de desarrollo municipal y (v) los requerimientos básicos para la planificación participativa del desarrollo local.

En el segundo se hace una identificación de los sujetos de la planificación y los roles que deberían jugar.

El tercer apartado aborda temas relacionados con las diferentes etapas metodológicas del proceso de planificación participativa del desarrollo local, desde el diseño hasta la implementación, seguimiento y evaluación.

B. BASES CONCEPTUALES DE LA PROPUESTA

I. JUSTIFICACIÓN

La planificación participativa es una de las herramientas que se están utilizando en procesos para democratizar el desarrollo local en distintos municipios de El Salvador. La democratización del desarrollo local requiere la apertura de espacios y la construcción de mecanismos para facilitar la participación de la población en los siguientes cinco momentos claves del desarrollo local:³⁷

- ✓ *El diagnóstico de la realidad municipal para identificar y priorizar problemas, recursos y oportunidades para su solución.*
- ✓ *La toma de decisiones fundamentales que tienen que ver con la construcción e impulso de una estrategia y políticas concertadas de desarrollo del territorio así como, la planificación de las actividades concretas a realizarse por los diferentes agentes en este marco.*
- ✓ *La gestión de los recursos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) necesarios para ejecutar estas actividades.*
- ✓ *La ejecución de las políticas y actividades de desarrollo.*
- ✓ *El monitoreo y evaluación de los procesos anteriores para solucionar los problemas encontrados en el camino y sacar las lecciones que permitan mejorar en el futuro.*

37. Otros agentes tendrían relación con la democratización del desarrollo económico local, por ejemplo, a través de una mejor distribución de las oportunidades de inversión y las riquezas generadas en el territorio.

Para promover y posibilitar la participación de la población en estos procesos es necesario:

- ✓ *Construir espacios y mecanismos que permitan la participación sistemática y regular de la ciudadanía en cada uno de estos procesos.*
- ✓ *Fortalecer el nivel organizativo de la población, para que ésta pueda participar de una forma ordenada, que garantice que las personas elegidas representen a las comunidades rurales, los barrios y colonias urbanas, así como los diferentes grupos sociales y económicos organizados del territorio.*
- ✓ *Fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la población para que pueda aportar propuestas constructivas, con atención especial a los líderes y lideresas actuales y potenciales.*
- ✓ *Fortalecer las capacidades institucionales de los agentes que lideran y facilitan estos procesos participativos, para que puedan manejarlos adecuadamente.*

La planificación participativa es un elemento dinamizador del proceso de democratización del desarrollo local. A la vez, involucra a la población y otros agentes locales en el diagnóstico y toma de decisiones, orienta y estimula la participación ciudadana en los otros momentos claves del proceso y contribuye al fortalecimiento de las capacidades y los espacios y mecanismos necesarios para garantizar el aumento de la participación hacia el futuro.

2. CONCEPTO FLEXIBLE DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La planificación participativa del desarrollo local es un instrumento metodológico que facilita una relación sinérgica entre el Estado y agentes de la sociedad civil en el ámbito local. Debe ser concebida como un proceso social de aprendizaje y sucesivas aproximaciones, que busca contribuir al desarrollo local, procediendo de lo simple a lo complejo, de abajo hacia arriba y adecuándose a las realidades complejas de los agentes locales y sus capacidades.

La planificación del desarrollo local concebida así, reconoce que los municipios son espacios sociales heterogéneos y cambiantes. La planificación debe ser, por tanto, un proceso permanente que se debe estar revisando y profundizando cada cierto período. En un municipio donde hay un proceso de desarrollo en marcha, éste se irá reflejando en la calidad de los planes.

La complejidad de la realidad local hace pues, virtualmente imposible y probablemente contraproducente, tratar de planificar todos los aspectos del desarrollo local en un solo momento.

Así como hay diferencias en peso y envergadura en los problemas existentes y limitaciones en los recursos disponibles para su resolución, se necesita establecer prioridades en los problemas a tratar y las alternativas de solución, para lograr resultados en el corto plazo que dinamicen la continuidad del proceso hacia el mediano y largo plazo. Por ello, es recomendable ir de lo simple y prioritario a lo complejo.