

Es también necesario, diferenciar la elaboración de un documento de plan con un proceso de planificación del desarrollo local.

Al hablar de la construcción de una estrategia de desarrollo municipal, por ejemplo, estamos hablando no sólo de la elaboración de un documento que contiene una visión estratégica de desarrollo para el municipio, sino del proceso necesario para que las ideas contenidas en este documento, sean asumidas de forma creativa como marco para la planificación e implementación de actividades concretas de desarrollo coordinadas entre los diferentes agentes del municipio.

Concebida así, no se trata de una estrategia de desarrollo elaborada por unos agentes para que la ejecuten otros. Es precisamente la concertación de intereses entre los diferentes agentes del territorio, en su proceso de elaboración, que permite forjar las relaciones y entendimientos necesarios, para que el contenido de la estrategia se convierta en insumo para su implementación en la realidad.

A fin de cuentas, el plan debe funcionar como instrumento de gestión para responder a las necesidades inmediatas y estratégicas de la población ordenadas de acuerdo con sus prioridades. Debe ser un instrumento de todos, no sólo del gobierno municipal, por lo tanto debe ser conocido y apropiado por la población y otros agentes locales.

Como fue argumentado en el apartado de lecciones aprendidas, la construcción de una visión estratégica de desarrollo concertada y apropiada por los diferentes agentes de desarrollo, es fundamental para la consolidación de las experiencias, especialmente para transitar hacia procesos más complejos de planificación participativa, que no sólo ordenen, sino que dinamicen la gestión municipal, estimulen la formación de alianzas estratégicas entre diferentes agentes locales y con ello, la introducción de los cambios o innovaciones necesarias para impulsar el desarrollo local.

Este proceso de concertación sólo será posible si existen uno o varios agentes que asuman el rol de liderazgo y quien debería naturalmente asumir este papel es el gobierno local (ver apartado sobre sujetos de la planificación y sus roles).

3. OBJETIVOS

El objetivo fundamental de la planificación participativa del desarrollo local es:

Trazar una ruta que lleve hacia la elevación de la calidad de vida de la población actual y futura del territorio, contribuyendo a dinamizar el crecimiento económico y la distribución más equitativa de las oportunidades generadas, una creciente equidad entre los géneros, el uso más sostenible de los recursos naturales del territorio, así como un creciente grado de gobernabilidad, lo que garantiza la sostenibilidad social y política del proceso.

La planificación participativa debe ser concebida como un método que puede contribuir eficazmente a desatar dinámicas de desarrollo local mediante:

- ✓ ***El involucramiento de la ciudadanía, sus organizaciones e instituciones en las decisiones que tienen que ver con la gestión municipal y en general con la gestión de “lo público” en el territorio, para orientar más eficazmente la inversión de los recursos a invertirse en la localidad hacia prioridades democráticamente establecidas.***

- ✓ *La construcción progresiva de una visión de desarrollo territorial y de una ruta concreta de acción, con las estrategias, metas, actividades y recursos que esto requiere.*
- ✓ *La apertura de dinámicas de concertación política, movilización de recursos y coordinación de actividades entre los diferentes agentes internos y externos en el marco de los planes elaborados.*

A la vez, se espera que los mencionados aspectos de la planificación participativa en el ámbito local, contribuyan en su conjunto a:

- ✓ *Fortalecer las capacidades de los agentes locales para diseñar y conducir su propio proceso de desarrollo.*
- ✓ *Estimular la organización ciudadana y la corresponsabilidad social en la gestión del desarrollo local.*
- ✓ *Fortalecer la democratización de la dinámica de desarrollo local.*
- ✓ *Fortalecer las prácticas de transparencia y contraloría ciudadana del gobierno municipal y otras entidades que manejan fondos públicos que deben ser destinados al desarrollo local.*

4. TIPOS DE PLANES PARTICIPATIVOS

En el marco de estos objetivos, es necesario señalar que no debe existir un modelo único, sino múltiples tipos de planificación participativa, que servirán a diferentes propósitos en momentos distintos del desarrollo local. Esta diversidad en la planificación participativa es evidente en las experiencias estudiadas. Aunque la mayoría de los procesos terminaron con un listado de proyectos priorizados para la inversión de la municipalidad en uno o más años, varios combinaron esta modalidad con planificación más estratégica, no limitada a la inversión municipal en proyectos de infraestructura.

Aspectos básicos que diferencian los tipos de planes de desarrollo local

¿Qué se planifica en términos de tipos de acciones y dimensiones de desarrollo?

- ✓ *Una acción o proyecto en una dimensión del desarrollo local, como la construcción de un sistema de agua potable.*
- ✓ *Un conjunto de acciones en una dimensión del desarrollo local, como un plan de manejo sostenible de los recursos naturales del municipio.*
- ✓ *Un conjunto de acciones en múltiples dimensiones del desarrollo local, como el caso de un plan integral de desarrollo local, contemplando diferentes aspectos sociales, económicos y ecológicos.*

¿Cuál es el periodo de ejecución del plan?

- ✓ *Corto plazo (un año)*
- ✓ *Mediado plazo (tres años)*
- ✓ *Largo plazo (más que tres años)*

¿Quiénes son los protagonistas en elaborar e implementar el plan? Sólo la municipalidad y representantes comunales o también empresarios, representantes de diferentes grupos sociales, OGs, ONGs, etc.?

Se puede hablar de un plan participativo de las inversiones de la municipalidad en proyectos de desarrollo o de la gestión municipal en su conjunto durante uno a tres años, donde participarían miembros del gobierno municipal, técnicos de la municipalidad, organizaciones territoriales y sectoriales de la población y donde la municipalidad sería la responsable de la implementación con la corresponsabilidad de la población beneficiada por proyectos determinados.

También, de planes que involucran otros actores en la implementación y que pueden ser de carácter más estratégico y para periodos de 5 a 10 años. Estos requieren planificar no sólo las acciones de los diferentes agentes responsables para la implementación del plan, sino los mecanismos de concertación y coordinación entre ellos y también ser más rigurosos en la precisión de la visión y la identificación de supuestos y factores externos que afectarán su implementación.

C. REQUERIMIENTOS BÁSICOS DE UN PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO LOCAL

En esta sección se proponen un conjunto de requerimientos básicos para valorar si un proceso puede ser caracterizado bajo el concepto de planificación participativa del desarrollo local que proponemos aquí. Estos requerimientos de naturaleza política y técnica se relacionan directamente con la viabilidad, la sostenibilidad y la legitimidad de las planificaciones, así como con su contribución al desarrollo local.

Es importante que estos requerimientos sean comprendidos como una oportunidad para demostrar la transparencia y seriedad del proceso ante la ciudadanía e instituciones externas, antes que como una imposición de agentes externos al municipio. Lo más recomendable sería un proceso gradual y concertado de institucionalización en el ámbito local a través de ordenanzas municipales y en el ámbito nacional a través cambios en el código municipal o una ley sobre participación ciudadana, por ejemplo.

I. VIABILIDAD

La viabilidad se entiende como la factibilidad de realizar la planificación participativa en la forma en que se propone hacerlo.

Contar con objetivos, alcances y diseño metodológico concertados

Es esencial establecer entendimientos claros y compartidos sobre los objetivos, los alcances y el diseño metodológico de la planificación participativa entre todos los agentes que participarán, desde el inicio del proceso.

Evidencia de corresponsabilidad de todos los participantes

Como hemos visto en las experiencias municipales estudiadas, el factor principal que determina la viabilidad de un proceso de planificación participativa, es la corresponsabilidad en tomar e implementar decisiones entre todos, o por lo menos los más importantes, agentes locales en el marco del plan.

La construcción de espacios y mecanismos adecuados de participación ciudadana y concertación, exige contar con la voluntad política de los agentes que controlan los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo que se ejecutan a nivel local. Sin embargo, son también fundamentales, la voluntad política y la capacidad colectiva de la población, para corresponsabilizarse en la elaboración e implementación de los planes.

Consistencia y calidad metodológica

La metodología y el tiempo necesario para desarrollarla, deben ser consistentes con el tipo de plan que se quiere, en términos de sus objetivos, alcances, tiempos y recursos utilizados en su elaboración y participantes.

Debe adecuarse a las capacidades y tiempos de los participantes en la elaboración del plan y los responsables de su implementación. También, debe ser flexible para ajustarse en el camino a cambios en los supuestos iniciales del ejercicio.

2. LEGITIMIDAD

La legitimidad es la aceptación de la forma en que se realiza el proceso y los resultados que se obtienen del mismo, por parte de la ciudadanía y el gobierno municipal y otros agentes locales.

Representatividad y representación

Un factor básico que determina la legitimidad de un proceso de planificación participativa, es el nivel de representatividad de los participantes en el mismo. Es necesario por lo tanto, que exista apertura y facilidades para la participación de todos los agentes que tienen un interés legítimo en participar, porque los resultados afectarán sus intereses y/o tendrán responsabilidad en la implementación del plan.

La forma de realizar los eventos de planificación debería garantizar la más amplia participación posible de los interesados, lo que está directamente relacionado con los tiempos y lugares en que se llevan a cabo, así como con la metodología utilizada, que debe tomar en cuenta, por ejemplo, los niveles educativos de las personas y sus experiencias en eventos similares.

También es necesario que la representación y participación en el proceso, esté de acuerdo con el peso real de los sectores y organizaciones territoriales en el desarrollo local.

Ser representante de un grupo determinado de población implica ser elegido por él, para cumplir con una tarea determinada. Pero no significa que después de ser elegido, puede tomar decisiones unilaterales y arbitrarias en nombre del grupo mayor o de la instancia de concertación. Ser representante exige estar en comunicación permanente con sus representados/as, para definir las posiciones que tomará frente a las distintas situaciones y rendir cuentas de su trabajo.

Alta calidad en la participación y responsabilidad de los participantes

Informar a la población, consultarle sobre diferentes aspectos o involucrarla como mano de obra en la construcción de proyectos de infraestructura, son formas de participación válidas e importantes.

Sin embargo, la planificación participativa debe estimular que la ciudadanía participe junto con la municipalidad y otros agentes, en analizar y reflexionar sobre la situación del municipio y determinar los planes de acción y las formas de organización necesarios para resolver los problemas que identifican como prioritarios.

Tomar las decisiones de conducción del esfuerzo y mantenerlo en el tiempo o discontinuarlo, debe ser responsabilidad de los agentes locales involucrados, no de agentes externos.

3. EQUIDAD

Por equidad en el proceso se entiende la justa distribución de los beneficios generados a través de la implementación de la planificación, especialmente por parte de las instancias públicas y aquellas instancias privadas que manejan fondos que deberían ser destinados a bien público. En este sentido, se puede considerar una discriminación positiva hacia grupos de población más vulnerables (familias con menos acceso a servicios y menos ingresos, mujeres, niños/as, adolescentes, personas de la tercera edad, pequeños empresarios/as, etc.).

En parte, la garantía de la equidad en el proceso, está vinculada con el aspecto de la representación y la representatividad ya mencionadas y cómo se garantiza mejor la participación de estos grupos específicos. Sin embargo, es también un punto de preocupación metodológica a tomar en cuenta en el diseño, elaboración, gestión, ejecución y evaluación del plan. Puntos especialmente sensibles en este sentido, son los criterios que se utilizan para priorizar las actividades a realizar y la integración de lógicas distintas entre prioridades de organizaciones territoriales de base y los diferentes grupos sociales y económicos de la población.

4. SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad se refiere a la continuidad dinámica del proceso en el mediano y largo plazo, más allá de la programación de actividades iniciales.

Voluntad y capacidad para la ejecución

Sin la voluntad del gobierno municipal y otras instituciones ejecutoras de tomar en cuenta las prioridades plasmadas en los planes, o sin una adecuada capacidad para concretizar su voluntad en resultados tangibles para los participantes, éstos no encontrarán razón para seguir participando y en el futuro serán renuentes a hacerlo. En otras palabras, el proceso no será sostenible, incluso en el corto plazo, si no existe una corresponsabilidad entre todos los agentes locales para viabilizar la planificación participativa como elemento clave de la democratización del desarrollo local.

No exclusión de agentes importantes

La representatividad influye en la sostenibilidad del proceso. Sin una adecuada representatividad, debido a la exclusión de diferentes grupos de la población local, los procesos son sostenibles hasta el momento en que los excluidos tienen el poder de revertirlos. La exclusión crea condiciones para una confrontación futura. Es fácil visualizar el escenario donde un gobierno municipal ha creado un proceso con la participación exclusiva de personas afines al partido político al cual pertenece el alcalde, sin abrir espacios para una representación más plural, que fracasa por no poder relacionarse adecuadamente con un nuevo gobierno municipal que es políticamente más cercano a la población excluida.

Mecanismos concretos de seguimiento y evaluación

Buena parte de la sostenibilidad del esfuerzo emprendido, dependerá de la capacidad colectiva de los agentes para identificar y corregir errores, aprender de ellos e incorporar este conocimiento en la implementación de iniciativas futuras de planificación participativa del desarrollo local.

Sin un proceso sistemático y riguroso de seguimiento y evaluación, los agentes involucrados seguramente seguirán cometiendo errores metodológicos o de funcionamiento, que hubieran podido evitar a través de la reflexión oportuna. Tampoco podrán medir los avances y resultados de sus procesos, por no contar con información sobre el impacto de sus actividades.

4. CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL

Contribuir al proceso de desarrollo local significa provocar cambios o innovaciones sustanciales en el actual estilo o modo de desarrollo, para hacerlo más sostenible y mejorar las condiciones de vida de la población actual y futura del territorio.

Respetar y fortalecer los procesos actuales

Concebir la planificación participativa como un método e instrumento que contribuye al proceso de desarrollo local, significa realizarlo, no como una acción aislada, sino tomando en cuenta esfuerzos anteriores de participación ciudadana, concertación y planificación que puedan existir y buscar garantizar la continuidad del proceso hacia el futuro.

Al iniciar un esfuerzo nuevo de planificación participativa, hay que respetar los procesos anteriores y los espacios y mecanismos que han sido creados para acompañar su implementación. Aunque estos puedan tener deficiencias, deben ser concebidos como pasos en

el proceso y no esfuerzos que deben o pueden ser descartados para iniciar otros “más perfectos” desde cero.

Si se inicia un nuevo ejercicio de planificación participativa, sin tomar en cuenta lo anterior, lo más probable es que los agentes que han invertido tiempo y recursos en los procesos existentes, o quedarán excluidos o se retirarán del nuevo, lo que le restará representatividad y probablemente creará resistencia para su desarrollo.

Más que iniciar algo totalmente nuevo, se debe tratar de entender lo que existe y propiciar una reflexión con la agentes ya involucrados para identificar logros, oportunidades, debilidades y amenazas, así como estrategias y actividades concretas para mejorarlos.

Crear espacios de participación y concertación para el seguimiento e implementación

En este sentido es necesario iniciar, durante la planificación participativa, la construcción de espacios de concertación entre los diferentes agentes que se involucrarán en la gestión e implementación del plan, así como espacios y mecanismos que permitan a la población en general tener conocimiento del plan, dar seguimiento y evaluar su implementación. También hay que visualizar desde el inicio cómo, cuándo y quienes serán los responsables para darle continuidad al proceso de planificación participativa.

Estas funciones pueden ser asumidas por un comité de desarrollo, pero hay que tomar en cuenta que no existirán las condiciones para su construcción desde el principio de los procesos en todos los municipios (ver discusión sobre construcción de estos espacios y mecanismos adelante).

Crear capacidades locales para planificar y ejecutar sus planes

Dentro del marco de la planificación del desarrollo local, es fundamental ir fortaleciendo los agentes con menor capacidad de propuesta. En general, es la población rural y con menos escolaridad, la que está en mayor desventaja. Esta es una tarea importante, aunque no exclusiva, del grupo gestor del proceso y los facilitadores. A nivel local se debe generar un desarrollo sin exclusiones, y esto implica fortalecer expresiones ciudadanas y propuestas de solución creativas planteadas por sectores que hasta ese momento, no habían sido tomados en cuenta.

Este fortalecimiento es especialmente necesario para pasar de la priorización de la inversión municipal hacia procesos más complejos de planificación local. En el caso de la priorización de la inversión municipal, lo más complicado para la población es negociar las prioridades, porque en muchos casos las alternativas de solución son evidentes: un puente, una calle mejorada o un tendido eléctrico.

Sin embargo, en casos más complejos, como la definición de estrategias de desarrollo económico, la población tiene mucho más que negociar y con más agentes, para buscar las alternativas más viables y deseables de solución a sus problemas. En el caso de gestionar y negociar las condiciones para la construcción de una zona franca o la instalación de plantas agro-industriales, por ejemplo, las preguntas sobre las condiciones laborales y la inclusión

de población local, la distribución de los beneficios generados por estas actividades productivas, la reinversión de los excedentes en el desarrollo local y el impacto medio ambiental, serían particularmente sensibles.

También, es necesario tomar en cuenta y fortalecer las capacidades de los agentes locales para gestionar y ejecutar las soluciones identificadas como prioritarias, a través de la planificación. Si no se contemplan estos aspectos en el contenido del plan y posteriormente en su gestión y ejecución, se corre el riesgo de no lograr los resultados esperados y generar frustraciones que dificultarían futuros ejercicios de planificación. No es que el proceso de planificación tienen que ser responsable de fortalecer estas capacidades directamente, pero sí de identificar dónde existen capacidades limitadas y cómo fortalecerlas.

Sin entrar mucho en detalle, se pueden señalar seis aspectos que determinarán las posibilidades individuales y colectivas de los agentes locales para gestionar y ejecutar una estrategia y acciones innovadoras de desarrollo local:

- ✓ *Interés en gestionar y ejecutar actividades de desarrollo en el marco de la estrategia;*
- ✓ *Poder para materializar ese interés, teniendo los medios socio-políticos y económicos;*
- ✓ *Información sobre alternativas de solución;*
- ✓ *Acceso a las tecnologías relacionadas con esas alternativas de solución;*
- ✓ *El nivel de organización interna y relaciones externas necesarias para ejercitar el poder y adquirir los recursos necesarios para la ejecución;*
- ✓ *Conocimiento necesario para poder aplicar estas alternativas de solución de forma innovadora.*

Aquí retomamos una reflexión hecha por miembros de varios comités de desarrollo que participaron en el taller al inicio de esta investigación: las capacidades individuales de cualquier tipo de agente serán insuficientes para ejecutar la estrategia y las actividades diseñadas en el proceso de planificación, pero ***“juntos haremos lo que no podemos hacer solos.”***

C. ¿QUIENES SON LOS LÍDERES, FACILITADORES Y SUJETOS DE LA PLANIFICACIÓN?

Un proceso participativo de planificación del desarrollo local, plantea la necesidad de la participación de todos los agentes del municipio, tanto los que serán afectados por su implementación como, los que serán responsables de ésta. Se pueden identificar los siguientes agentes que deberían participar en el proceso, aunque en diferentes momentos y jugando diferentes roles:

38. *Estos seis puntos son adaptados del concepto de cargadores sociales de tecnologías que identifica seis capacidades necesarias para la implementación y manejo innovador de alternativas tecnológicas a la solución de problemas (Muller, 1999 p. 23).*

- ✓ *Gobiernos municipales,*
- ✓ *Organizaciones territoriales de base (comunidades rurales, barrios y colonias urbanas y sub-urbanas, agrupaciones por sectores geográficos),*
- ✓ *Grupos de población como mujeres, jóvenes, religiosos, medio ambientalistas, padres y madres de familia, estudiantes, promotores comunitarios de salud, etc.,*
- ✓ *Sectores económicos, como productores agropecuarios, agroindustriales e industriales, empresarios comerciales de diferentes tamaños, etc.,*
- ✓ *Instancias del gobierno central,*
- ✓ *Organizaciones no-gubernamentales con trabajo en el ámbito local.*

Sin embargo, es difícil lograr la participación de todos desde el inicio del proceso, por los diferentes niveles de organización existentes entre los múltiples tipos de agentes y también las relaciones que son complejas y a veces conflictivas entre ellos. Debe tomarse en cuenta también el nivel desigual de poder de negociación y propuesta que existe entre los diferentes agentes.

En este sentido, el involucramiento de los diferentes agentes locales también debe verse como un proceso de aproximaciones sucesivas hacia la participación de representantes de todos los agentes de desarrollo local y hacia una situación de equidad en cuanto a sus capacidades de propuesta y negociación.

Gobierno Municipal

Existe un acuerdo generalizado en torno a que los gobiernos municipales deben participar activamente y jugar un papel de liderazgo en la planificación participativa del desarrollo local, en su carácter de máxima autoridad política electa por la población. Sin embargo, cómo hemos visto, en la mayoría de los casos estudiados, los gobiernos municipales no jugaron este papel.

Por lo tanto, es necesario reflexionar más sobre la naturaleza del liderazgo que deben jugar los gobiernos municipales en la planificación. Al principio de un proceso de planificación participativa, es necesario tomar decisiones cruciales sobre los objetivos, los alcances y los agentes a involucrar en el proceso. Creemos que el gobierno municipal (Alcalde y Concejo) debe participar directamente en estas decisiones, solo o en conjunto con el liderazgo de un Comité de Desarrollo Municipal si existe, y posteriormente en impulsar la realización de la planificación.

Lo anterior no significa necesariamente que el gobierno local participe como facilitador metodológico del proceso. Sin embargo, cuando tiene la capacidad técnica, no existen razones para que no lo haga. Donde existen los recursos necesarios, los gobiernos municipales podrían invertir en personal que pueden cumplir con esta función.

Al discutir el papel de liderazgo de los gobiernos municipales en la planificación participativa, es necesario tomar en cuenta que bajo el sistema electoral actual de concejos municipales unipartidistas, una minoría de los gobiernos locales están ocupados por partidos que obtuvieron más de 50% de los votos válidos, lo que deja entredicho su nivel de representatividad de la población.

Esto no debería constituir un problema para el proceso, si asumen una posición de gobierno abierto, en función del desarrollo de toda la población, y son percibidos y respetados por la población con esa calidad. Sin embargo, hemos visto situaciones donde diferencias políticas entre el gobierno municipal y grupos significativos de la población organizada, han estorbado o quebrado los procesos de participación y concertación vinculados con la elaboración e implementación de planes participativos. También, donde instancias del Gobierno Central, no han querido delegar representantes para participar en procesos liderados por gobiernos de partidos de la oposición.

Como este problema será difícil de solucionar mientras no exista en los partidos políticos una cultura de concertación en función del bien público, hay que tratar de poner especial atención a mecanismos que garanticen la pluralidad de los participantes. Esto implica un proceso complejo de búsqueda de entendimientos entre el gobierno municipal, las diferentes fuerzas políticas y representantes de las organizaciones e instituciones locales.

Esta realidad, sugiere la importancia de formar un grupo gestor plural para los procesos de planificación y que la facilitación del proceso quede en manos de un agente o grupo de agentes (internos y/o externos) aceptados por todos los participantes (ver apartado sobre preparación para la planificación).

Como parte de su rol de liderazgo en el proceso, el gobierno municipal debería aportar recursos para la realización e implementación de la planificación participativa e integrarse, donde existe, al Comité de Desarrollo para facilitar la coordinación de esfuerzos para la gestión y ejecución del plan.

También, para que juegue bien su papel de liderazgo, sería importante que el Gobierno Municipal cuente con su propio diagnóstico básico de los problemas prioritarios del municipio y una visión sobre el desarrollo local, las responsabilidades de la Alcaldía en el desarrollo local y las prioridades preliminares que identifican para la gestión municipal. Esto es un punto de partida que tendrá que ser enriquecido y modificado al entrar en relación y diálogo con otros agentes con diferentes visiones y prioridades. Sin embargo, tener esto claro ayudará al Gobierno Municipal a jugar el papel de liderazgo que le corresponde y minimizará problemas posteriores de conflictos de interés no explicitados entre el gobierno municipal y otros agentes en el proceso.

Población

Es indudable que la población debe participar en los procesos de planificación de forma privilegiada. Pero ¿quiénes deben representar a la población? y cómo deben ser seleccionados?

Cómo primera consideración, hay que privilegiar la representación directa de la población, electa democráticamente.

A nivel de comunidades rurales, barrios y colonias urbanas y suburbanas, hay que respetar a las organizaciones comunales que existen, pero no necesariamente las personas que mejor representan estas comunidades son las o los presidentes de las directivas comunales o ADESCOS. Es necesario provocar una discusión en la población sobre los objetivos y resultados esperados de la planificación, en la cual los directivos participen para seleccionar las personas más idóneas y crear expectativas en la población sobre la rendición de cuentas de su trabajo como representantes. Las personas electas deben ir con propuestas claras y respaldadas por un proceso de discusión entre la población, sobre los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones.

El tamaño del municipio y su población determinará en buena medida, la manera en que los representantes de cada comunidad, barrio o colonia participarán en el proceso. En muchos casos puede ser necesario crear un segundo nivel de representatividad que son las agrupaciones de poblaciones por área geográfica, donde se pueden tratar problemas comunes entre estas comunidades y de donde pueden salir representantes de la zona para un Comité de Desarrollo Municipal, que juega un papel en la validación, difusión, implementación, monitoreo y evaluación del plan tal y como se discute más adelante.

Aparte de las comunidades, existen otros grupos sociales y sectores económicos en la población, con intereses y capacidades específicas que hay que tomar en cuenta durante el proceso de construcción y ejecución de un plan de desarrollo para el municipio. En el caso de participación de los grupos sociales y económicos de la población, es todavía más importante generar un proceso amplio de participación y selección democrática de delegados para participar en momentos de la planificación donde no puede participar todos, dado su débil o inexistente grado de organización actual.

La participación de esta población es importante, porque fortalece la integralidad de las planificaciones, tomando en cuenta aspectos sectoriales (educación, salud, producción, medio ambiente, etc.) que en muchos de los casos estudiados, recibieron menos énfasis que la lógica de organizaciones territoriales de base, que demandan proyectos de infraestructura básica.

ONGs y OGs

Entre las instituciones que han facilitado los procesos de planificación estudiados, no existe pleno acuerdo con respecto a la participación de dependencias del gobierno central (OGs) u organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito local (ONGs).

Algunos argumentan que cuando representantes de instituciones participan, la calidad de la participación de las comunidades y sectores sociales se ve disminuida y/o distorsionada, por la forma de participar de los primeros. Aunque parte de la solución de este problema está en la metodología utilizada, éste es un punto válido a tomar en cuenta.

Por otro lado, uno de los principios básicos que hemos sustentado, es que la participación de un agente institucional desde el principio del proceso es fundamental, si dicho agente asume un papel directo en la ejecución de lo planificado. En general, la experiencia demuestra que los planes o estrategias de desarrollo elaborados por unos para ser ejecutados por otros, no funcionan.

La solución de esta disyuntiva, está en definir bien los roles, pesos y compromisos de los diferentes agentes, tanto en la elaboración como en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan participativo.

Como fue argumentado anteriormente, la población y el gobierno municipal debe asumir el mayor protagonismo en la identificación y priorización de los problemas que existen en el municipio, así como en la definición de la visión para el desarrollo del mismo. En este campo, un papel clave de las instituciones, es estimular una reflexión por parte de los involucrados que vaya más allá de las necesidades sentidas en términos de infraestructura básica, para profundizar en problemas de carácter económico, social, seguridad ciudadana, medio ambiental, organizativo, etc., buscando las causas, los criterios de priorización y las vías de solución a estos problemas.

Las instituciones pueden tener mayor aporte a la hora de proponer alternativas de solución y criterios para evaluarlas, siempre y cuando lo hagan junto con los representantes de la población. También en coordinar esfuerzos en la gestión y ejecución de las alternativas priorizadas.

Aunque se han tratado ONGs y OGs en conjunto en este apartado, es necesario diferenciar algunos aspectos de su peso y papel en el proceso.

Como ya fue argumentado, el involucramiento de instancias del gobierno nacional presentes en los municipios en la planificación del desarrollo local, es fundamental, debido a la responsabilidad que tienen para la prestación de un conjunto de servicios (educación, salud, cultura, etc) que son necesarios para el desarrollo local. Sin embargo, el carácter centralizado del Estado determina a menudo una cultura institucional y mecanismos de toma de decisiones, que no les permite potenciar su aporte en el ámbito local. Es aquí donde las autoridades del gobierno nacional encuentran un campo propicio para implementar una política de descentralización que facilite la articulación de su accionar nacional con las dinámicas locales.

Por otro lado, existen algunas instancias del gobierno nacional como el FISDL y el ISDEM, que han estado comprometidas con impulsar numerosos procesos de planificación local en calidad de facilitadores técnicos. Este papel es loable y en términos generales ha adolecido de fortalezas y debilidades, como el caso de las ONGs. Sin embargo, da la impresión que para potenciar su rol de facilitadores, estas instituciones deben realizar mayores esfuerzos para que su personal técnico sea capaz de comprender e insertarse exitosamente en las dinámicas locales.

Como fue señalado en los resultados esperados, el fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales para la gestión y ejecución de las alternativas será clave para el éxito del proceso. Esta es una área donde ONGs, pueden aportar al proceso de ejecución desde sus respectivos campos de especialidad: formación de liderazgo en la población, asesoría al gobierno municipal y los comités de desarrollo, etc.

Facilitadores metodológicos

Los facilitadores, equipos o personas generalmente, externos al territorio, han jugado un papel positivo al introducir y dinamizar prácticas de planificación participativa en el ámbito local en El Salvador. Lo que debe establecerse con claridad son su papel y funciones.

Por facilitadores entendemos aquellos agentes que hacen más fácil la toma y operativización de las decisiones básicas por parte del conjunto de agentes involucrados, sobre el rumbo y las estrategias a seguir en el proceso de planificación participativa, gestión y ejecución. Esto implica elaborar propuestas sobre qué técnicas utilizar en las diferentes fases del proceso, para lograr los objetivos concertados y facilitar la operativización de la metodología, en la forma en que ha sido decidida por el conjunto de agentes involucrados. Sin embargo, no deben ser los líderes del proceso.

Esta aclaración es necesaria, porque hemos constatado que “facilitar” se entiende de diferentes maneras y muchas veces, este entendimiento implica que el facilitador tome las principales decisiones sobre los objetivos y el rumbo del proceso y no simplemente sobre cómo operativizar mejor los acuerdos concertados entre los principales agentes involucrados.

Los facilitadores de la planificación participativa, necesitan llenar las siguientes condiciones:

- ✓ *conocimientos básicos de la realidad municipal,*
- ✓ *conocimientos y experiencia en el manejo de metodologías participativas de planificación,*
- ✓ *capacidad para generar relaciones armónicas con los diferentes agentes de la sociedad local, incluyendo empresarios, por ejemplo, y las diferentes instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que trabajan en el municipio.*

El conocimiento básico de la realidad municipal significa saber quiénes son los principales agentes locales y cómo se relacionan, cuál es el estado de la organización de la población y la representatividad de las organizaciones de base que existen, etc. Esto es clave para evitar parcializar la iniciativa por accidente, relacionándose solo con la Alcaldía u otros agentes y recibiendo una orientación parcializada sobre quiénes más deberían participar, lo que resulta en esfuerzos poco representativos de la diversidad de agentes locales. También, es muy importante adaptar las metodologías a utilizar a las capacidades y experiencias pasadas en planificación, de los sujetos a involucrarse. Al incorporar instituciones con trabajo reconocido a nivel local, o representantes de la población organizada como parte del equipo facilitador, uno de sus aportes valiosos sería su conocimiento de la realidad local.

Sin embargo, el conocimiento de la realidad local no es suficiente. Es necesario contar con una importante capacidad de relacionarse con los diferentes agentes de desarrollo local y ser considerado como interlocutor válido para facilitar el proceso. En este sentido, la autonomía e imparcialidad de la institución facilitadora es importante.

Garantizar la calidad técnica de los resultados es necesario para que el plan sea un instrumento que oriente y facilite la coordinación del trabajo de los agentes locales para responder a las prioridades inmediatas y estratégicas de la población. Por esa razón los facilitadores necesitan un adecuado nivel de conocimiento y experiencia en el campo de la planificación participativa. En un equipo de facilitadores, este conocimiento es algo que generalmente aportan las instituciones externas que entran para facilitar los procesos, pero pueden existir instituciones o personas con capacidad para ello en los municipios.

Una última consideración con respecto a los facilitadores, es que las instituciones o personas que asuman este papel, deben incentivar la reflexión de los agentes locales sobre los procesos, de cara a la innovación y capacitar constantemente a los agentes locales para que puedan asumir la responsabilidad futura de facilitar su propio proceso, de modo que no dependan de agentes externos para sostenerse. También deben apoyar a los sujetos con menos capacidad de propuesta y negociación, para participar en el proceso con rigor y creatividad (ver apartado sobre fortalecimiento de capacidades locales como requerimiento de sostenibilidad).

D. ETAPAS METODOLÓGICAS

En este apartado se señalan en forma sintética, tres etapas metodológicas básicas del proceso de planificación participativa que estamos proponiendo. La mayor parte de estas etapas han sido tomadas en cuenta de una u otra forma en las metodologías utilizadas por los facilitadores de los procesos estudiados. El aporte de este apartado es una mayor discusión del desarrollo de estas etapas en el marco de nuestro concepto de planificación participativa.

Las etapas básicas expuestas aquí, son concebidas como parte de un proceso de aproximaciones sucesivas que se repite regularmente adquiriendo progresivamente mayor calidad, visión de futuro y representatividad en sus impulsores y participantes. Sin embargo, esto no significa que cada año se comienza de cero, ya que se deben revisar, actualizar y profundizar los insumos relevantes que han sido producidos anteriormente.

Es previsible que durante los primeros ejercicios de planificación local se cuente con la presencia de una institución o persona especializada en la facilitación del proceso. Sin embargo, la permanencia de esta situación no siempre es viable financieramente, ni deseable en términos de la sostenibilidad y autodeterminación de los procesos en el mediano y largo plazo. Esto no descarta la necesidad de asesores externos para estimular prácticas innovadoras en el marco de la planificación participativa, lo que enfatiza es la necesidad de un proceso permanente de transferencia de sus capacidades a la municipalidad y otros agentes locales.

I. PREPARACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

En esta etapa de la planificación participativa, se establece el marco para la realización de todas las demás actividades del proceso. Si no se realiza bien, lo demás será mucho más difícil y las posibilidades que hayan problemas que limiten el logro de los resultados esperados, se elevan dramáticamente, tal y como está reflejado en las lecciones dejadas por los procesos estudiados.

Formación del grupo gestor

El primer paso para realizar un ejercicio de planificación participativa del desarrollo local, es formar el grupo de agentes y personas concretas que serán los responsables de impulsarlo. Además del Alcalde, miembros del Concejo Municipal y funcionarios claves de la municipalidad, se pueden incorporar otros agentes con capacidad de liderazgo en este grupo, lo que pondrá una nota de concertación desde el principio. Este grupo puede concebirse como el grupo gestor de la planificación participativa.

Donde ya existe un Comité o Consejo de Desarrollo Municipal, éste debe ser el espacio privilegiado dentro del cual se realizará la planificación y los agentes vinculados con este espacios deberían estar representados en el grupo gestor.

Dentro del grupo gestor es necesario establecer, con mucho cuidado, los papeles que cada miembro jugará en el proceso. De parte del Gobierno Municipal, por ejemplo, debe quedar explícito en este plan del plan: el papel del gobierno Municipal en el proceso, los recursos financieros y humanos que aportará y cómo tomará en cuenta los resultados de la planificación. Consideramos que el gobierno municipal debería ser el líder del proceso, lo cual no se improvisa, sino se gana y por ello, implica que debe prepararse adecuadamente.

Diseño del proceso de planificación

La primera tarea de este grupo gestor, es el diseño metodológico de la planificación. Aspectos básicos que se deben establecer en este primer paso son los siguientes.

¿Qué objetivos se persigue con la planificación? Por ejemplo: motivar el involucramiento de la ciudadanía en la gestión local, compartir decisiones y responsabilidades, definir inversiones que se adecúan a las expectativas de la ciudadanía, crear un espacio de concertación local, construir un proyecto estratégico de desarrollo del municipio, etc,

¿Qué alcances tendrá el plan? Existen distintas alternativas. Puede ser un plan de inversiones y/o operativo para uno, dos o tres años, también puede ser un plan estratégico para cinco o más años. El plan puede ser de la gestión municipal o más amplio del territorio y del conjunto de agentes locales, lo que sería significativamente más complejo. Lo más apropiado depende del momento, de las características del municipio y de la voluntad de los participantes.

¿Qué pasos metodológicos se implementarán y cómo se cumplirá con los requerimientos básicos necesarios? Los pasos metodológicos obedecen a los objetivos y alcances definidos para el ejercicio de la planificación. No deben existir metodologías pre-establecidas para los gobiernos locales, ya que éstas se deben adecuarse a las características de cada municipio y su definición es una atribución de gobierno local y los agentes locales involucrados en el grupo gestor, apoyados los técnicos por facilitadores.

¿A quiénes convocar y en qué etapas del proceso? De acuerdo con la identificación de los diferentes agentes que creemos deben ser involucrados, es necesario definir quiénes son las personas a convocar dentro de cada grupo de agentes, tomando en cuenta que no es necesario incluir a todos los sectores desde el primer ejercicio de planificación, ya que esto puede resultar demasiado complicado. En el caso de las organizaciones territoriales de base