

### *Nivel de apropiación*

La apropiación del espacio de participación y concertación ha sido fundamentalmente de parte de la población que ha estado más directamente involucrada en los procesos y acciones realizadas. Así por ejemplo, se tiene al grupo de ocho personas que conforman el Comité Directivo, quien se reúne semanalmente y es en el que se ha generado un sentido mayor de apropiación del proceso, que se manifiesta en la asistencia a las reuniones, en la forma en que asumen las responsabilidades asignadas, en el protagonismo que han ido adquiriendo frente a las dinámicas municipales.

También en cuanto al Comité Coordinador (conformado por seis representantes de cada sector: 3 propietarios y 3 suplentes), con quienes el Comité Directivo ha trabajado más estrechamente, por ejemplo en la priorización de proyectos. Su nivel de asistencia a las reuniones ha sido casi siempre completa (36 personas); esto es importante en cuanto los representantes y sus comunidades lo han hecho propio y consideran que es un espacio que hay que mantener y fortalecer. El Comité Coordinador ha sido el responsable, por ejemplo, de los cambios de personas que se han dado al interior del Comité Directivo, esto da un sentido de institucionalidad que es importante para la consolidación de los procesos.

El que se haya mantenido la realización de las Asambleas Sectoriales, que son las instancias donde se eligen los representantes ante el Comité Directivo y Coordinador, ha sido muy importante, ya que se ha mantenido el vínculo orgánico que permite la existencia de un nivel de representación y delegación que no se puede menospreciar. Asimismo, con las asambleas es con quienes se ha venido trabajando en la elaboración de perfiles para ser presentados a distintas instancias y de donde han salido los Comités de Gestión que velan por los proyectos que corresponde a cada sector.

La realización de las Asambleas Generales, una o dos veces por año, en alguna manera garantiza la vinculación entre el plano de las decisiones estratégicas y el operativo,

### *Nivel de autonomía, incidencia y propuesta*

Desde el momento en que se discutió la concepción del CODIJ, se definió que dado que se concebía como un espacio de concertación entre todos los actores que inciden en el desarrollo del municipio, debería actuar en función de la población del municipio sin distinciones partidarias o sectoriales.

Mantener la concepción anterior provocó, en algunos momentos, actitudes de recelo de parte del gobierno municipal, ya que éste consideraba que el CODIJ podría convertirse en un espacio que compitiera por el poder local y no que coordinara con los distintos actores con poder en el municipio. Sin embargo, esta situación fue superada con madurez de parte de ambos actores, lo que permitió continuar con la coordinación que se había establecido en un principio.

La autonomía con respecto a otras de instancias y partidos políticos que mantiene el CODIJ, se expresa también en la conformación del Comité Directivo, pues sus miembros pertenecen a diversos partidos políticos. Esto de alguna manera ha incidido en la participación cada vez mayor de la población en las actividades organizadas y promovidas por el CODIJ.

En resumen, puede afirmarse que el CODIJ poco a poco ha ido ganando más autonomía frente a otros actores locales, políticos y sociales, así como también sus distintos niveles organizativos se han ido apropiando del proceso

Así mismo, la idea puesta en práctica de iniciar el proceso de conformación del Comité con la elaboración de diagnósticos y planificaciones sectoriales, fue el punto de partida que propició que el CODIJ haya tenido la capacidad de elaborar y presentar

diversas propuestas orientadas a la solución de los principales problemas que aquejan a la población.

La Agenda Preliminar de Necesidades, que ha ido siendo actualizada a lo largo del proceso, han sido la base para gestionar frente a otras instancias tales como el Concejo Municipal, RTI, FISDL, AID, etc.

Otro aspecto importante es que el CODIJ ha ido ganando experiencia en cuanto a la elaboración y gestión de proyectos, esto fue fundamental en el período de emergencia y post-emergencia provocadas por Mitch.

En la actualidad se están ejecutando varios proyectos en las comunidades, en donde el CODIJ ha cumplido el papel de intermediario y canalizador de propuestas, entre las comunidades y diferentes instituciones tanto nacionales como extranjeras que están apoyando el desarrollo del municipio.

## 1.4 EL COMITÉ DE DESARROLLO MUNICIPAL DE SAN AGUSTÍN (CDM)

### 1.4.1 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO

San Agustín es uno de los 23 municipios del departamento de Usulután, ubicado en la zona oriental del país. Este municipio se originó como pueblo por decreto legislativo del 25 de febrero de 1881, obtuvo su título de villa el 12 de junio de 1928. Tiene una extensión de 103.44 Km<sup>2</sup>. Para llegar a la Villa de San Agustín, se deben recorrer 9 kilómetros de camino de tierra desde la Carretera Litoral.

En el Censo de Población realizado en 1971, se registraban 16,788 habitantes, en contraste, en el Censo de 1992 sólo se registraron 3,481 habitantes. Esto indica que en el período intercensal existió un fuerte proceso migratorio de San Agustín hacia otros lugares del país e incluso al extranjero; una de las causas fundamentales de este proceso migratorio fue sin duda el conflicto armado que vivió nuestro país y, adicionalmente, la falta de oportunidades para la población joven del municipio. No obstante, entre la fecha del último censo y el presente año, se puede observar un importante incremento poblacional, principalmente por el retorno de sus habitantes después de los Acuerdos de Paz; ya que según el Sistema de Información Local (SIL), San Agustín cuenta actualmente con 5,155 habitantes.

En el municipio existe un déficit grande en cuanto a cobertura y calidad de servicios como: educación, salud, agua potable, seguridad ciudadana y transporte de pasajeros. Otros factores que evidencian las condiciones difíciles en que se encuentra este municipio son: la falta de fuentes de empleo y de créditos para la producción agrícola.

San Agustín es un municipio fundamentalmente rural en cuanto a sus actividades productivas y económicas, ya que el 81.8% de la población ocupada lo está en la agricultura.

#### 1.4.2 SURGIMIENTO DEL ESPACIO DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN CIUDADANA

##### *Como surge el espacio de participación*

A finales de 1997, la FUNDE planteó al recién electo Concejo Municipal de San Agustín (del partido FMLN), la importancia de llevar adelante un proceso de promoción de la participación ciudadana y concertación de todos los actores del municipio, alrededor de un objetivo y un único interés, el desarrollo de San Agustín; tratando de concentrar y optimizar esfuerzos y recursos y a partir de ahí desarrollar un nuevo estilo de gestión municipal.

Interesar a las autoridades locales y las comunidades en la idea antes mencionada no fue una tarea sencilla. Se inició el proceso con una serie de visitas de presentación ante diferentes actores como: el Concejo Municipal, los Juzgados de Paz, líderes comunitarios y otros personajes claves, para explicar la dimensión del proceso, sus alcances y limitaciones.

El apoyo definitivo del Concejo Municipal fue importante para el inicio del proceso. El Concejo participó a finales de 1997, en la elección de un facilitador del municipio contratado por la FUNDE, que sería el responsable, durante 1998, de apoyar al asesor de la FUNDE en la ejecución de las actividades necesarias para alentar y promover la constitución del espacio de participación y concertación.

A partir de ese momento, se comenzó a trabajar en forma coordinada con la alcaldía; una expresión de esto es que las convocatorias que se dirigían a los presidentes o líderes de las comunidades eran firmadas por el Alcalde Municipal.

En diciembre de 1997, el Alcalde Municipal convocó a tres líderes comunitarios, para que apoyaran el proceso de formación del espacio de participación y concertación. Una de las primeras

actividades desarrolladas entre la alcaldía, los líderes comunitarios y FUNDE fue la realización de un taller de trabajo donde se socializaron los objetivos que debería tener el espacio de participación ciudadana, la necesidad de elaborar un pre-diagnóstico participativo y explicar la importancia de realizar un proceso de planificación para el desarrollo municipal. De esta primera actividad surgió la propuesta de convocar a 2 representantes por comunidad y un representante por cada una de las instituciones con trabajo en el municipio, fueran gubernamentales o no gubernamentales.

En enero de 1998, se discutió por primera vez la propuesta sobre la creación del Comité de Desarrollo Municipal (CDM). La idea central era que existiera una asamblea general integrada por los directivos comunales, un Comité Ejecutivo electo por la asamblea, y mesas técnicas (salud y agropecuaria).

Es importante mencionar que San Agustín ha permanecido prácticamente abandonado por distintas instancias del gobierno central y tampoco cuenta con mucha presencia de ONG's, lo que provocó que en el proceso de conformación del CDM participaran básicamente las comunidades.

Para promover la iniciativa se realizaron Asambleas consultivas, talleres, reuniones y otras acciones. Este trabajo se realizó en forma coordinada entre la FUNDE y la Alcaldía durante todo ese año.

##### *¿Quiénes participaron en el proceso?*

Como se ha mencionado, previo a la conformación del espacio de participación y concertación se desarrollaron una serie de actividades (reuniones, asambleas comunales, talleres de análisis y discusión, capacitaciones); en estas actividades participaron líderes comunales y representantes de las instituciones que trabajan en el municipio, entre las cuales se pueden mencionar:

la Unidad de Salud, los Juzgados de Paz, la Iglesia Católica, la Iglesia de Dios y la Iglesia Luz del Mundo.

En cada una de las actividades se presentaba la propuesta de la creación de una instancia representativa del municipio que trabajara por el desarrollo del mismo y para fortalecer la democracia, donde la participación de todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas sería determinante. Se planteaba que deberían participar aquellos actores locales interesados en trabajar por el desarrollo del municipio, entendiendo por actores locales la población organizada de las comunidades, barrios y colonias; el gobierno municipal; las instituciones del gobierno central que trabajan en el municipio; otros sectores sociales como iglesias y las organizaciones no gubernamentales.

Dos de los puntos que despertaron interés en las personas que participaron fueron: el planteamiento que se estarían buscando alternativas para el desarrollo y la solución de sus problemas de una manera integral y el criterio de mantener independencia política partidista y religiosa.

Entre las razones que explican la dificultad de lograr despertar el interés de las personas de este municipio en una iniciativa de este tipo tenemos:

- a. El escepticismo, incredulidad o duda de los pobladores en cuanto a la posibilidad real de éxito de una iniciativa de esta naturaleza, que no tiene como objetivo resolver necesidades inmediatas y que mas bien consiste en hacer partícipe a la población en la búsqueda de la solución a sus problemas, de una manera organizada.
- b. La tendencia generalizada a estigmatizar o asociar cualquier iniciativa ciudadana con los partidos políticos; esa clase de vínculos, aunque no sean ciertos, en algunas ocasiones bloquean la participación de las personas que no quieren que los identifiquen con ningún partido político.

- c. La cultura inmediatista, condicionada por los altos niveles de pobreza que dificulta las posibilidades de entender una dinámica que no es de corto plazo, sino que tiene que ver primero con las definiciones estratégicas; y en un segundo plano con la construcción paso a paso del camino hacia ellas.

Es importante mencionar que en este municipio se ha debatido mucho para aclarar las diferencias que existen entre el CDM como espacio de participación ciudadana y concertación (objetivos, forma de organización, participación y funcionamiento) y la Alcaldía (entendida como unidad básica de la administración pública del Estado, en consecuencia ejecutora de acciones de desarrollo y prestadora de servicios) y otra clases de organizaciones.

### *El espacio creado en el municipio de San Agustín*

En el mes de septiembre de 1998, se realizó la Asamblea de Constitución del Comité de Desarrollo Municipal de San Agustín (CDM), oportunidad en la que se eligió un Comité Ejecutivo y una Comisión de Gestión. En dicha asamblea participaron los representantes comunitarios e institucionales y la representación del gobierno local a través del Alcalde Municipal. En ese momento, se presentaron también los estatutos que regirían el CDM donde se especifica entre otras cosas la naturaleza, duración, domicilio, fines, la membresía con sus derechos y deberes, el gobierno del comité, el patrimonio del comité y un apartado de disposiciones generales. Dichos estatutos los habían venido trabajando previamente el grupo de líderes comunales y los representantes institucionales con apoyo de la FUNDE.

En el municipio se considera al CDM como la instancia propia de las comunidades, responsable de acompañarlas en la identificación de sus problemas, la elaboración y gestión de proyectos ante la municipalidad y con la municipalidad ante

otras instancias de gobierno o agencias de cooperación para desarrollar acciones y proyectos orientados al desarrollo de la localidad.

#### 1.4.3 DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

El CDM cuenta con la representación de todas las comunidades (12) del municipio, por medio de personas que han sido electas en asambleas de cada comunidad en forma democrática (4 por cada comunidad), quienes pasan a formar la asamblea del CDM; de esa asamblea se elige el Comité Ejecutivo que está conformado por 8 personas. Tienen un reglamento interno en donde aparecen, entre otras cosas, las funciones y atribuciones de cada órgano que forma parte del CDM.

Algunas de las actividades más importantes realizadas desde el momento en que se constituye el CDM son las siguientes:

- ✓ La elaboración de un proyecto para el fortalecimiento del CDM, en septiembre de 1998, el cual fue aprobado por la Fundación SHARE e inició su ejecución a partir de mayo de 1999.
- ✓ La planificación de las actividades que el CDM llevaría a cabo en 1999. Este ejercicio de planificación a su vez se convirtió en una escuela de formación y aprendizaje.
- ✓ La Primera Asamblea General del CDM, en marzo de 1998, en donde se presentó y aprobó el Plan de Trabajo elaborado por el Comité Ejecutivo, se reestructuró dicho Comité y se brindaron informes de las actividades realizadas por el CDM.
- ✓ Un diagnóstico de necesidades priorizadas de todas las comunidades del municipio, en este punto se coordinó con la Alcaldía Municipal, este diagnóstico fue elaborado en forma participativa en asambleas de cada comunidad.

- ✓ Una serie de asambleas comunitarias en donde se continuó explicando que es el CDM, sus fines, su forma de funcionamiento; se presentaron informes de trabajo y se confirmaban los representantes de cada comunidad ante el CDM; donde no habían representantes éstos eran nombrados por la comunidad.
- ✓ La Segunda Asamblea General del CDM se realizó en septiembre del mismo año, donde se sometió a consideración una propuesta de Reglamento Interno del CDM, elaborado por el Comité Ejecutivo, también se presentó el diagnóstico de necesidades priorizadas de todo el municipio.
- ✓ El establecimiento de coordinación con algunas instituciones y gremios que desarrollan trabajo en el municipio; un ejemplo de ello es la relación de trabajo abierta entre el CDM y Comunidades Unidas de Usulután (COMUS), junto a quienes en la actualidad se ejecuta el proyecto de introducción de agua potable a San Agustín, bajo la dirección técnica de ANDA, con el financiamiento del Gran Ducado de Luxemburgo, proyecto que lleva beneficios adicionales a las comunidades.
- ✓ Participación en una serie de capacitaciones tanto en el ámbito local como fuera del municipio, con el propósito de cualificar a los miembros del Comité Ejecutivo y otros representantes comunitarios. Los temas que se han desarrollado en las capacitaciones han sido género, desarrollo local, liderazgo, planificación estratégica, formulación de proyectos.
- ✓ Gestión de una biblioteca popular ante CIDEP, que dio como resultado que esta institución proporcionara libros y el equipo básico para que funcionara (archivo, sillas, mesas, estantes). Esta biblioteca presta sus servicios a estudiantes de todos los niveles educativos del municipio

- ✓ Se ha participado sistemáticamente en el esfuerzo micro regional, en coordinación con representantes de los comités de desarrollo de los municipios de Jiquilisco, Tecoluca y Zacatecoluca.

Un rasgo importante de este Comité es que existe una participación y representación equilibrada entre hombres y mujeres en las diferentes instancias del CDM; tanto en los cargos de dirección como en la participación en las Asambleas. En los representantes de las comunidad ante el CDM, se observa una ligera ventaja de los hombres con un 52%, en relación a la representación de las mujeres que es el 48% restante. En el órgano de dirección del CDM, el Comité Ejecutivo, los cargos estratégicos al momento son ocupados por mujeres: presidencia, tesorería, secretaría y una vocal. Los hombres ocupan los demás cargos: vicepresidencia, síndico, pro/secretario y vocal; lo anterior significa que existe un equilibrio entre mujeres y hombres.

Es importante mencionar que la forma organizativa original del CDM, ha sufrido algunas modificaciones, sin que éstas alteren su funcionamiento ni objetivos. Básicamente se tiene una Asamblea General, un Comité Ejecutivo, una Comisión de Gestión y los sectores geográficos del municipio.

#### 1.4.3 LECTURA DEL PROCESO

##### *El papel jugado por los actores locales*

Al inicio de este proceso, como ya se mencionó anteriormente, se realizó una convocatoria amplia que incluía a todos los actores del municipio. En ese momento, dicha convocatoria despertó mucho interés y expectativa; de tal forma que se acercaron distintas instancias: comunidades, ONG's, OG's, Iglesias. Obviamente los niveles de motivación para participar fueron diferentes para cada actor, por lo que no fue extraño que algunos participaran más activamente que otros.

Uno de los actores principales en este proceso ha sido la población de las distintas comunidades del municipio, quien ha asumido al CDM como una vía para participar en la toma decisiones para el desarrollo y mejoramiento de sus propias condiciones de vida.

A diferencia de otras experiencias en distintas partes del país, el CDM de San Agustín está integrado, dirigido y liderado por las comunidades organizadas del municipio; es decir las comunidades han asumido como propio este proceso, han construido su propia organización y definido su forma de funcionamiento. Esto debido fundamentalmente a la sistemática ausencia de las ONG's, al reducido grupo de instituciones de gobierno y a la inexistencia de empresa privada.

Es oportuno mencionar que el papel del gobierno local fue activo desde el inicio hasta la constitución del CDM; posteriormente bajó el nivel de participación, existiendo coordinación solo en aspectos puntuales. Esto fue producto de que el Alcalde de ese entonces tuviera un enfoque de trabajo muy individualista y no dispuesto a ceder cuotas de participación y poder. Mientras el CDM no estaba constituido no hubo problema, pero al momento de conformarse y adquirir el CDM una dinámica bastante independiente y autónoma en relación con la Alcaldía, las relaciones prácticamente se rompieron.

Dada la poca diversidad de actores involucrados en este espacio de participación, pareciera ser que la clave del éxito en la construcción y apropiación del CDM, ha estado fundamentada en la calidad y disposición que los actores que están participando, básicamente las comunidades del municipio, tienen para desarrollar las actividades, inclusive sin que estas sean valoradas o remuneradas.

Por lo tanto, el resultado del proceso de participación ha estado basado en el empeño, persistencia y visión de quienes están en

la dirección del esfuerzo. Esto obviamente no descarta la importancia de continuar con el esfuerzo de involucrar a otros actores locales.

Desde que inició este proceso hasta el momento, se han dado modificaciones en el comportamiento de los actores locales en relación al CDM. Esto se expresa, por ejemplo, en que en estos momentos es observable la ausencia o limitada participación de las instituciones de gobierno que trabajan en el municipio, no obstante conocer y haber participado en algunas jornadas de trabajo en el proceso de conformación de el CDM.

Como ya se ha mencionado, el alejamiento del gobierno local del proceso y del espacio de participación y concertación, ha estado relacionado fundamentalmente con la autonomía que el CDM ha reivindicado durante todo el período; autonomía de la alcaldía, de los partidos políticos, de las ONG's. A partir de esto, uno de los principales retos del CDM para el nuevo período de gestión del gobierno municipal (2000-2003) es lograr mejores condiciones, espacios y apoyo del gobierno local.

De las instituciones de gobierno que participaron inicialmente en el proceso de constitución del CDM, algunas se mantienen participando (PNC, Unidad de Salud) y otras se mantienen al margen para evitar que se les considere parte de una estrategia política electoral de la alcaldía; ya que aún cuando se han realizado múltiples aclaraciones de las diferencias en cuanto a los fines del CDM y la Alcaldía, se insiste en pensar que son la misma cosa. Paradójicamente, aun cuando la alcaldía debería de participar de manera directa en el CDM, en los últimos seis meses de 1999, fue notable su ausencia en el trabajo que el CDM ha realizado.

### *Nivel de apropiación del proceso*

Algunos indicadores que expresan la forma en que los actores se están apropiando del proceso de participación ciudadana y concertación en el municipio, se pueden resumir en los siguientes:

- ✓ La capacidad de participar y desarrollar amplias discusiones de los temas que interesan a todas las personas del municipio, por ejemplo: la elaboración del diagnóstico de necesidades con su respectiva priorización.
- ✓ El nivel de responsabilidad mostrado al asumir, plantear y defender los fines del CDM, en la búsqueda de soluciones a los problemas de los habitantes del municipio.
- ✓ La capacidad de dirección, debate y propuesta que se desarrolla en la realización, seguimiento y control de las consultas comunitarias realizadas por el CDM.
- ✓ La toma de conciencia de los responsables del CDM, en cuanto a la importancia de trascender el papel que actualmente juega, y desarrollar capacidades propositivas para el desarrollo local

Lo anterior ha permitido trascender la dinámica de trabajo puramente organizativa y trabajar en la construcción del diagnóstico de necesidades; definir el organigrama del CDM, sus funciones y el reglamento interno; la revisión y actualización del tipo y cantidad de representantes de las comunidades ante el CDM, etc.

Otro aspecto importante es que el CDM ha comenzado a ver la necesidad de pasar a las acciones de identificación, elaboración y gestión de proyectos en apoyo a las demandas de las comunidades de San Agustín. Esto tiene que ver con la percepción de que hace falta ofrecer soluciones viables y factibles

a las comunidades, para que vean que el tiempo ocupado en reuniones, visitas, diagnósticos, etc., vale la pena. Y que tienen que estar concientes que ellas mismas son actores fundamentales en la solución de su problemática, y que el CDM es un espacio que les ayudaría en la formulación y gestión, pero que la ejecución es responsabilidad de las comunidades.

### *Nivel de propuesta, autonomía e incidencia*

El proceso seguido en San Agustín, de creación y despliegue del CDM, ha dado como resultado la creación gradual de ciertas capacidades en los niveles de dirección del CDM, lo que redundará en una capacidad propia de propuestas, con características de viabilidad y factibilidad y con un buen nivel de calidad.

Obviamente, lo anterior ha sido un proceso que se ha ido construyendo poco a poco, venciendo resistencias y dificultades, definido fundamentalmente por el ritmo de trabajo y posibilidades de aprendizaje de los actores locales involucrados.

Algunas situaciones que han incidido en que el CDM haya desarrollado un buen nivel de propuesta, autonomía e incidencia han sido las siguientes:

- ✓ El planteamiento que mediante y con la participación de la gente se estaría identificando y buscando alternativas de solución a sus propios problemas de una manera integral para lograr el desarrollo, y no generar dependencia, buscando más bien que se conviertan en gestores de su propio desarrollo.
- ✓ La capacidad que tuvieron las personas que se vincularon al proceso, de asumir el reto de contribuir a transformar sus condiciones de vida, dedicando su mejor esfuerzo aún a costa de dejar de lado actividades privadas (incluso las que realizan para el sostenimiento de la economía familiar).

- ✓ La creación de una instancia de participación donde hay espacio para todos los actores del municipio que quieran participar, sin que exista ninguna clase de discriminación.
- ✓ La autonomía de parte del CDM en la toma de decisiones; separando los asuntos políticos partidistas y religiosos con respecto a los fines y acciones que realiza el CDM.

En este período es evidente que se han dado cambios; en la forma de percibir y actuar sobre su realidad, de parte de la población que ha estado involucrada en el proceso. La creación de un espacio que le da a la población posibilidades de expresarse, ha sido fundamental; ya que antes no existía. El CDM se constituye por lo tanto, en una vía para hacerse sentir, hacer valer sus derechos y participar en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas y abre las puertas a una participación regional y nacional.



## CONCLUSIONES

A continuación se presentan algunas ideas centrales que son importantes de analizar a la luz de la experiencia tenida durante estos años en los municipios que aquí se han presentado. Aunque ya se han mencionado en el contenido del trabajo, es importante extraerlas de allí y darle el énfasis necesario para valorar la importancia de cada una de las acciones realizadas durante los procesos.

1. Es inobjetable la importancia de la decisión de los gobiernos locales en desarrollar nuevos estilos de gestión municipal, partiendo de la promoción de la participación ciudadana. También hay que señalar que si bien la iniciativa fue de ellos, en el transcurso de algunas de las experiencias, los gobiernos locales optaron por hacerse a un lado manteniendo una mínima relación con los espacios creados. Este fue el caso de Jiquilisco y San Agustín y más aún, en éste último se estableció una actitud negativa de parte del Alcalde de ese momento quien veía al Comité de Desarrollo Municipal como competencia y no como aliado para enfrentar los problemas del municipio. El caso contrario se dio en Zacatecoluca y Tecoluca, en donde los gobiernos le apostaron y acompañaron el esfuerzo; más en el caso de Tecoluca, donde realmente desde su constitución, el Comité de Desarrollo ha sido un aliado estratégico del gobierno local en función del desarrollo del municipio.
2. La participación institucional en el proceso y en los espacios tiene el nombre de ONG's, ya que las instituciones del gobierno central que tienen presencia en estos municipios, salvo casos esporádicos, no se han involucrado en los esfuerzos. Parece ser que lo que ha influido han sido las diferencias político partidarias entre los gobiernos locales y el gobierno central. Esta situación siempre es un punto difícil de resolver en cualquier país, ya que implica

reconocer que los intereses de los territorios están por encima de los intereses particulares de grupos o de personas, lo cual todavía no ha sido superado.

3. Ha sido evidente que las respuestas más rápidas de involucramiento de la población se han dado en aquellos casos donde la población ya contaba con niveles de organización comunitaria; este es el caso de Tecoluca y parte de Zacatecoluca y Jiquilisco. En aquellos lugares donde la población presentaba niveles débiles en lo organizativo, se tuvo que realizar de parte de la Alcaldía y gremios un proceso de organización de la población, a veces paralelo al de la promoción de la participación ciudadana. En este aspecto el caso de San Agustín es particular, ya que por ser un municipio pequeño, con poca población y con poca presencia institucional; las comunidades tuvieron que, desde el principio, involucrarse en el proceso. Para lo cual se partió de aquellas comunidades que ya tenían algún nivel de organización.
4. El haber nacido de la decisión de los gobiernos locales, ha generado en algunos municipios limitaciones en cuanto a ampliar la representación poblacional e institucional; ya que se entiende de parte de algunos sectores que estos espacios responden a los intereses partidarios de los respectivos gobiernos. Esto ha restringido la participación de dichos sectores.
5. Los espacios de participación y concertación se definieron desde un principio autónomos en relación a otras instancias, tanto locales como nacionales. Esto ha sido sujeto de discusión y debate entre los Comités y los Concejos Municipales; ya que para algunos de los Concejos, los espacios tienen que asumir las directrices que los Concejos les den y los consideran parte de ellos; esto fue así en el caso de San Agustín y Jiquilisco; aunque en este momento

y con los nuevos gobiernos ésto se está superando. En el caso de Zacatecoluca y más aún en el de Tecoluca, se asumió de parte de los gobiernos locales la autonomía de los Comités, entendiendo que lo importante era apropiarse como gobiernos de los procesos desarrollados y no de los espacios.

6. Un ejemplo de lo anterior han sido la diferencia existente en los niveles de participación de los Comités en los procesos de planificación de sus respectivos municipios. A lo largo de este período y como aparece consignado en el trabajo, en algunos municipios más que en otros se ha tomado en cuenta a los espacios en dichos procesos. En San Agustín, el gobierno local sólo al inicio de su gestión tomó en cuenta al CDM en los procesos de planificación; en Jiquilisco y como efecto de la presión ejercida por el CODIJ, se trabajó conjuntamente con el gobierno local el Plan de Inversiones y algunos proyectos fueron gestionados de la misma forma; lo mismo sucedió en el caso de Zacatecoluca; en Tecoluca es donde, sistemáticamente desde su conformación, el CDM ha participado activamente en los procesos de planificación realizados.
7. Los esfuerzos realizados a nivel de cada municipio, han logrado trascender los espacios locales, tanto a nivel regional como a nivel nacional. A nivel de los cuatro municipios, la conformación de la Microregión Centro Costera ha dado impulso a aquellas acciones que superan los espacios locales y son de interés común para todos; tal fue el caso de la emergencia provocada por la Tormenta Tropical Mitch, en donde la Microregión tuvo un papel central e incluso uno de sus Alcaldes participó en la reunión realizada en Estocolmo, donde se presentaron las necesidades de la reconstrucción. La Microregión también estuvo representada en los esfuerzos nacionales relacionados con

la emergencia. También los cuatro municipios tuvieron una participación activa en la lucha por lograr la transferencia del 6% del presupuesto para los municipios.

8. Un logro importante para los Comités ha sido el haber elaborado y gestionado sus propios proyectos de funcionamiento. El haber sido aprobados les ha posibilitado realizar un conjunto de acciones orientadas a fortalecer los espacios y promover la participación y concertación.



*Capítulo III*

---

*Planificación  
Participativa y  
el Desarrollo Local  
en El Salvador*

---

ANDREW R. CUMMINGS

## PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y EL DESARROLLO LOCAL EN EL SALVADOR

ANDREW R. CUMMINGS

### INTRODUCCIÓN

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

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

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

país y lo que describen como “programas de inversión participativos” en un número más amplio de 194 municipios.<sup>1,2</sup>

En general, dichos procesos pueden ser vistos como un paso más dado en la dirección de lo que Córdova y Lara<sup>3</sup> señalan como: “abrir espacios a nivel local para que la población pueda participar en la toma de decisiones, principalmente sobre la construcción de obras de infraestructura.” Antes de la institucionalización de los cabildos abiertos actuales en los años ochenta, señalan los autores, estas decisiones eran tomadas “desde las oficinas de las distintas dependencias del Gobierno Central o por el Gobernador.” Con la realización de los cabildos abiertos los ciudadanos que participaban por lo menos contaban con un espacio para “exponer sus necesidades y presentar propuestas de proyectos” lo que era tomado como requisito para la aprobación de proyectos dentro del programa Municipios en Acción (MEA). Sin embargo, como también señalan, los ciudadanos fueron “excluidos del proceso de priorización post-cabildo” que era responsabilidad del Concejo Municipal.

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

La planificación participativa ha sido resaltado como una herramienta clave para desatar procesos locales de desarrollo

1. Documento no publicado del FISDL, “Información consolidada por municipio y departamento sobre los procesos de planificación participativa,” actualizada para el año 2000.
2. Datos de un documento no publicado de COMURES, actualizados para el año 2000, registran 164 municipios que cuentan con lo que describen como Planes de Desarrollo Local.
3. Córdova y Lara, “Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana,” No. 4 El Salvador, 1996 p. 82-83).

más sostenible en dos propuestas importantes que existen relacionadas con el impulso del desarrollo local en El Salvador:

- ✓ La “Estrategia Nacional de Desarrollo Local” elaborada por del Grupo Consultivo del FISDL<sup>4</sup> y aprobada por el Presidente de la República en 1999.
- ✓ La propuesta contenido en el documento “El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación” elaborado por la Red para el Desarrollo Local, publicado en 1998.

En ambos casos consideran que la planificación participativa debe contribuir a dinámicas de desarrollo concertado que buscan, como objetivo fundamental, elevar la calidad de vida de la población actual y futura del territorio, lo que incluye aspectos específicos relacionados con el crecimiento y una distribución más equitativa de las oportunidades económicas generadas por el proceso, una creciente equidad entre los géneros, el uso equilibrado y sostenible del espacio y los recursos naturales del territorio, así como un creciente grado de gobernabilidad o sostenibilidad socio-política del proceso.

En este sentido también vinculan la planificación participativa con tres elementos estratégicos que son necesarios para el logro de este objetivo fundamental del desarrollo local: i) la participación ciudadana, es decir la construcción de una democracia local donde todos los agentes puedan participar activamente en tomar e implementar decisiones relacionadas

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

con el desarrollo local; ii) el fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales para contribuir y dirigir su propio proceso de desarrollo, y iii) la concertación local, para generar una dinámica de construcción de acuerdos entre las diferentes organizaciones e instituciones del territorio cuyo propósito es enfrentar sus principales problemas y los desafíos que plantea su propio desarrollo.

Ambas propuestas ponen especial énfasis en la necesidad de crear y gradualmente institucionalizar mecanismos innovadores y permanentes que garantizan una verdadera participación ciudadana en el desarrollo local. Entre estos mecanismos, ambas propuestas mencionan mecanismos de planificación participativa, junto con otras de concertación y contraloría ciudadana de la gestión pública.<sup>5</sup>

Este capítulo pretende contribuir a la discusión nacional sobre la planificación participativa del desarrollo local a través del análisis de experiencias concretas en 18 municipios del país y la elaboración de una propuesta metodológica para fortalecer la planificación participativa como una herramienta de desarrollo local hacia el futuro.<sup>6</sup>

La muestra de los 18 municipios fue seleccionada del grupo de municipios que, según un sondeo del FISDL, contaban con un tipo de proceso de planificación participativo del desarrollo

5. Ver *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, 1999, p. 9 y 11 y *El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación*, 1998, p. 13-14.

6. El contenido del presente capítulo está basado en un documento titulado "Planificación Participativa del Desarrollo Local: Estudio y Propuesta Metodológica" elaborado por el Lic. Andrew R. Cummings con la Lic. Ana Patricia Silva como asistente de investigación para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y el Research Triangle Institute de los Estados Unidos (RTI). El estudio contó además con el apoyo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que financió la realización de una encuesta que contribuyó grandemente al logro de los objetivos de la investigación.

local de acuerdo con criterios relacionados con el tamaño de la población, las proporciones de población urbano y rural, su ubicación en distintas regiones del país, el partido que estaba en el gobierno local y la o las instituciones facilitadoras de planes participativos en estos municipios.

Este capítulo está dividido en cuatro secciones principales:

- ✓ Un análisis descriptivo de aspectos claves de las metodologías utilizadas en los procesos de planificación estudiados;
- ✓ Un análisis de los avances y limitaciones que se observan en la práctica de la planificación participativa en los 18 municipios;
- ✓ Una presentación de las lecciones que se derivan de este análisis;
- ✓ La propuesta metodológica que incluye un marco conceptual, requerimientos básicos de un plan participativo de desarrollo local, una discusión sobre los diferentes agentes involucrados en el proceso y los roles que deberían jugar y finalmente, las diferentes etapas metodológicas de la planificación participativa y
- ✓ Una reflexión final sobre los retos de la consolidación y gradual institucionalización de la planificación participativa y más en general, de la participación ciudadana y la concertación para el desarrollo local en El Salvador.