

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

Sin entrar en una descripción detallada de los procesos metodológicos desarrollados por cada institución facilitadora de la planificación participativa en los 18 municipios seleccionados, esta sección presenta un análisis descriptivo de las características más importantes de los procesos de planificación realizados.

### 2.1 OBJETIVOS Y ROLES DE PARTICIPANTES Y FACILITADORES

Una primera característica de los procesos son los objetivos y los roles de los facilitadores y participantes en los procesos.

#### 2.1.1 AGENTES INVOLUCRADOS EN LOS PROCESOS Y SUS ROLES

Para facilitar el posterior análisis de la relación entre la metodología y los resultados obtenidos, es necesario diferenciar los procesos en cuanto al protagonismo de diferentes tipos de agentes locales como participantes en las etapas de organización, elaboración, difusión y/o validación y ejecución del plan y también, la naturaleza de los facilitadores técnicos y los roles que han jugado

#### *Participantes y sus roles*

En el ámbito local se puede diferenciar cinco tipos de agentes: (1) la población de las comunidades, barrios y colonias, así como de otros grupos sociales y económicos del territorio (2) los gobiernos municipales, (3) las dependencias de los ministerios y entidades autónomas vinculadas al Gobierno Central (OG's), (4) las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y (5) las empresas que desarrollan actividades dentro del territorio.

Entre las diferentes experiencias estudiadas, existen importantes diferencias en relación a la participación de diferentes agentes en la planificación. En algunos procesos existía una proporción significativamente más alto de participantes de instituciones y la Alcaldía que otros. Sin embargo, varios procesos iniciaron con un protagonismo importante de las ONG's, posteriormente involucraron a la población organizada principalmente para planificar la gestión municipal y actualmente existen diversos procesos más amplios de concertación entre diferentes tipos de agentes locales alrededor de otras temáticas.

En general, cálculos realizados de participación de acuerdo con los listados de participantes en los procesos (no siempre completos), indican que el 85% de los participantes han sido de la población (comunidades rurales y urbanas), 9% instituciones, 5% Alcaldías (entre concejo y personal) y sólo el 1% de empresarios.

Entre los diferentes procesos de planificación, se puede identificar un grupo importante de procesos de planificación que han puesto énfasis en la participación de la población organizada, especialmente de las comunidades, con y sin representantes de los gobiernos locales. Otros, han intentado involucrar a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desde el principio del proceso, generalmente junto con representantes del gobierno municipal y las comunidades organizadas.

En general, todos los procesos que han involucrado a la población, involucran un número importante de representantes de la población en la identificación de los problemas y reducen progresivamente el número de participantes para trabajar el plan y negociar su implementación por parte de del gobierno municipal o gestionar la solución de los problemas identificados con otras instituciones que financian y/o ejecutan proyectos de desarrollo.

Sin embargo, existe una diferencia importante entre algunas experiencias donde ha habido una validación y difusión del contenido del plan entre la población y otras donde los resultados quedan entre los representantes de la población involucrados en comités de seguimiento o de desarrollo municipal, relativamente aislados de la población.

Entre las experiencias de planificación que han involucrado principalmente a instituciones, cabe una distinción entre dos tipos de procesos: los que nunca han sido abiertos a la participación de agentes no involucrados desde el principio, o se abren muy poco, y otros que han sido transformados en procesos más participativos. En este último caso, los planes han sido divulgados ampliamente entre la población y la población ha sido incorporada como protagonista principal en sucesivos momentos de planificación, mientras que las instituciones han asumido más un rol de facilitadores o asesores en el proceso en general.

Con respecto a los agentes involucrados, se preguntó a una muestra de participantes en los procesos de planificación en los 18 municipios sobre el nivel de protagonismo que habían tenido en los procesos y su aporte en términos de recursos, tiempo, etc. Los resultados están presentados en el Cuadro No. 1.<sup>7</sup>

La percepción de la mayoría de la población encuestada es que los representantes de las comunidades rurales habían aportado más a los procesos de planificación, seguidos por los miembros de los gobiernos municipales (alcaldes y concejales) y representantes de las ONG's. Esto contrasta con la percepción generalizada que los empresarios, las dependencias del

7. La encuesta fue realizada para la FUNDE y RTI por la IUDOP de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" fue pasada a una muestra de 354 personas que habían participado en eventos de planificación participativa en los 18 municipios estudiados.

Gobierno Central y los ciudadanos representantes de los barrios y colonias urbanas habían aportado poco o nada a los procesos. Es importante relativizar esta percepción debido a que, representantes de los empresarios y las entidades del gobierno central no fueron invitados a participar en todos los procesos. Esta percepción expresada es más un indicador de quiénes más han participado en los procesos, independientemente de haber sido invitados o no.

Cuadro No. 1

EVALUACIÓN DE APORTE DE DIFERENTES AGENTES (%)

Tipo de actor	Aportado bastante	Aportado poco	Aportado nada
Alcalde	58	39	9
Concejo Municipal	55	31	11
Comunidades rurales	68	25	7
Comunidades urbanas	38	33	25
ONG's	53	19	21
OG's	20	29	44
Empresarios	11	21	64

Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.

*Naturaleza y roles de los facilitadores*

En todos los procesos considerados, han habido agentes externos involucrados en un rol que podríamos caracterizar como facilitador metodológica de planificación y asesor del seguimiento e implementación del plan.

Sin embargo, hay que diferenciar entre aquellos procesos en que agentes locales o externos con una trayectoria de trabajo establecida en el territorio, han ido asumiendo protagonismo como facilitadores de sus propios procesos y otras experiencias que dependen (total o principalmente) de la presencia de facilitadores externos para su continuidad.

En buena medida esta diferencia depende de las capacidades que tenían o han desarrollado los agentes locales para contribuir al diseño e implementación de las metodologías utilizadas en la planificación. En algunos casos los agentes externos han puesto un considerable énfasis en la formación de las capacidades de los agentes locales a través de su involucramiento directo en el desarrollo del proceso, para que pudieran aprender haciendo y en otros casos, capacitaciones más teóricas sobre metodologías participativas de diagnóstico y planificación, etc.

### 2.1.2 OBJETIVOS DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS

De los resultados de la encuesta es evidente que la población tiene muy claro lo que quiere de estos procesos de planificación: mejoras para sus comunidades. También, en cuanto a los objetivos que los encuestados perciben de los organizadores y facilitadores, dicen que ellos querían lograr lo mismo. Las respuestas de los encuestados de los 18 municipios sobre sus objetivos al participar en los procesos de planificación y los objetivos que tuvieron los organizadores, son presentados en el Cuadro No. 2.<sup>8</sup>

8. El 75% de la población encuestada dijo que conocía los objetivos de los organizadores y la cuarta parte expresó que no los conocía. En el caso de las mujeres, el porcentaje de desconocimiento aumenta a 33%, comparado con el 20% en el caso de los hombres.

Cuadro No. 2

### OBJETIVOS DE PARTICIPANTES Y FACILITADORES/ORGANIZADORES

Objetivos	Porcentaje
<b>Objetivos de encuestados</b>	
Lograr mejoras en su comunidad	40
Realización de un proyecto específico	31
Exponer las necesidades de la comunidad	7
Ayudar personalmente a mejorar su comunidad	6
Aumentar la participación de la población	5
Informarse sobre el proceso	5
<b>Objetivos de Facilitadores/Organizadores</b>	
Realizar proyectos, resolver problemas o desarrollar mejoras en las comunidades	54
Aumentar la participación ciudadana	15
Organización de las comunidades	7
Conocer las necesidades de la población	6

Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.

Si se revisan los objetivos expresados por los organizadores y facilitadores de los eventos, encontramos respuestas como facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo, priorizar mejor la gestión municipal de acuerdo con las prioridades de la población y proporcionar a la población organizada, la municipalidad y otros una herramienta (el plan) que facilite la adquisición de recursos externos para el desarrollo municipal.

Sin embargo, no hay contradicciones reales entre los objetivos de los participantes y los organizadores y facilitadores; lo que hay es mayor énfasis en el proceso o en los medios por parte de los facilitadores (participación ciudadana, organización de la

población, concertación entre diferentes agentes) y mayor énfasis en los fines o resultados concretos por parte de los participantes.

Respecto a los objetivos de los diferentes facilitadores, algunos parecen ver la planificación participativa principalmente como un medio para involucrar a la población en la priorización de la inversión de la municipalidad por un tiempo determinado, mientras otros la comprenden como un elemento que es parte de un proceso más amplio de desarrollo que se está impulsando en la localidad. Aunque, la mayoría de los procesos estudiados tendrían entre sus objetivos elementos de ambas conceptualizaciones, la diferencia está en el énfasis que se da a una o a la otra.

Ir más allá de la planificación participativa de la inversión municipal como el fin del proceso (que en sí es un paso muy importante) hacia la dinamización del desarrollo local, donde la planificación es principalmente un medio, marca una diferencia significativa en cuanto al tiempo y los recursos invertidos en el proceso de planificación y especialmente, en las etapas de promoción, construcción y fortalecimiento de la organización para el seguimiento de los procesos. También, esperaríamos ver diferencias en cuanto a los resultados obtenidos, lo que abordaremos más adelante.

## 2.2 PROCESOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

En general, los procesos metodológicos de la planificación tienen mucho en común; han buscado identificar problemas o necesidades de la población, priorizar esta problemática e identificar alternativas de solución. Sin embargo, hay diferencias importantes a señalar. A continuación describimos diferencias en los procesos de acuerdo con sus principales características en las etapas de (i) reconocimiento de la realidad

municipal, promoción y convocatoria, (ii) elaboración del plan y (iii) validación y difusión. El seguimiento de la implementación de los planes producidos es abordado en el apartado 2.3 de esta sección.

### 2.2.1 ETAPA DE PROMOCIÓN, RECONOCIMIENTO Y CONVOCATORIA

En términos metodológicos, se pueden diferenciar las experiencias que incluyeron una etapa de promoción de la iniciativa y reconocimiento de la realidad municipal antes de realizar la convocatoria para la planificación y los que no. Los facilitadores que realizaron este proceso, lo hicieron con el objetivo principal de garantizar la representatividad de los participantes, sin embargo, reconocen que implica una importante inversión de tiempo (uno a tres meses) y recursos.

Para algunos facilitadores, esta etapa sirvió para sugerir la inclusión de ciertos sectores de la población en la convocatoria, pero al final era la municipalidad la encargada de la convocatoria. En otros casos, la principal institución que impulsa el proceso, casi siempre una ONG, asume una posición más protagónica para facilitar la búsqueda de entendimientos con la municipalidad sobre este punto, antes de iniciar el proceso de convocatoria. Una razón posible de la dependencia de algunas instituciones facilitadoras con respecto a la municipalidad para la convocatoria, fue su propio desconocimiento del municipio y la falta de recursos y/o tiempo para realizar actividades de reconocimiento y promoción.

En cuanto a la forma de convocatoria, el 58% de los encuestados dijo haber recibido las convocatorias por escrito, comparado con el 42% que las recibió oralmente. En cuanto al tiempo de anticipación de la convocatoria, el 21% de los encuestados dijo que habían sido convocados con tres días o menos de anticipación, el 35% con entre 4 y 7 días de anticipación y el 38% con más de una semana.

De acuerdo con estas respuestas, podemos concluir que un número significativo de las personas convocadas a participar en la planificación, recibieron convocatorias oralmente y/o con menos de tres días de anticipación, sin embargo, siempre llegaron, lo que implica una voluntad importante de hacerlo.<sup>9</sup>

Para aproximarnos al grado de preparación que tuvieron los participantes para poder representar los intereses de sus comunidades, organizaciones o instituciones al participar en los eventos de planificación, preguntamos si habían realizado alguna reunión o asamblea para discutir problemas antes de ir a los talleres de planificación. En respuesta, el 61% dijo que sí había realizado alguna reunión comparado con el 39% que dijo que no, lo que significa que los últimos no necesariamente llegaron con propuestas concertadas en sus comunidades, organizaciones u instituciones.

## 2.2.2 METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN

### *Valoraciones de los participantes*

En general, los encuestados tienen una opinión favorable respecto a la metodología utilizada por los facilitadores: el 79% la valoró buena, el 18% regular y sólo el 1% mala. Las razones que dieron los encuestados para valorar bien las metodologías son presentadas en el Cuadro No. 3.

9. También, es probable que por la convocatoria con poca anticipación en varios casos, un número similar no asistió a los eventos, pero esto es imposible cuantificarlo con los datos disponibles.

### RAZONES POR VALORAR BIEN LA METODOLOGÍA

Razones	Porcentaje
Exposiciones claras y entendibles	34
Reuniones participativas	13
Buena información y material de apoyo	11
Resultados concretos de los procesos	10
Facilitadores calificados	7
Los participantes aprendieron	6
Lograron el apoyo de la comunidad	5

*Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.*

El 18% que valoró la metodología como regular y el 1% como mala aducen razones como falta de claridad metodológica, falta de resultados concretos, aunque habían ciertos logros, falta de motivación para la participación de la población y no tomar en cuenta a toda la población.

En esta área se buscaba también recibir sus valoraciones con respecto a su propia participación y la participación de mujeres comparada con la participación de hombres en los diferentes eventos. En cuanto a su propio nivel de participación, el 62% dijo que había participado activamente en los eventos, comparado con el 33% que expresó haber participado poco y el 4% que no había participado. El hecho que un total significativo auto-evalúe su participación como poca o nula (37%), es preocupante, pero también comprensible tomando en cuenta que para muchas personas estos eventos, posiblemente, eran sus primeras experiencias con la planificación participativa.

Al comparar el nivel de participación auto-evaluada de hombres y mujeres en los eventos, el 53% de los encuestados estimó

que las mujeres participaron de igual forma que los hombres. Del total, otro 31% estimó que los hombres participaron más que las mujeres mientras que el 15% opinó que las mujeres participaron más que los hombres. Sin embargo, como esta reflejado en el Cuadro No. 4, hay diferencias significativas entre las respuestas de mujeres y hombres a estas preguntas.

Cuadro No. 4

**PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES**

Respuesta	Hombres	Mujeres
Participaron igual	55	49
Hombres participaron más	32	28
Mujeres participaron más	22	12

*Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.*

Aunque estas valoraciones generales reflejan una evaluación bastante favorable en torno a varios aspectos de la metodología, es evidente que hay que poner más atención a cómo dinamizar la participación de todos y todas, especialmente las mujeres.

**Aspectos específicos de las metodologías utilizadas**

Buena parte de la metodología utilizada en los diferentes procesos de planificación esta reflejada en el contenido de los planes elaborados.

El resumen del contenido básicos de los planes presentado en el Cuadro No. 5, señala similitudes generales entre los planes elaborados en términos de consideración de problemas específicas por comunidades y atención a la priorización de proyectos para la inversión municipal, pero también algunas diferencias sustanciales en cuanto a la elaboración de una visión de desarrollo, la identificación de potencialidades de desarrollo

del municipio y la consideración de prioridades expresados por grupos sociales o económicos específicos de la población dentro del proceso de planificación. En este caso sólo hubo una ONG que trabajó con representantes del sector económico por aparte, los demás trabajaron con representantes de organizaciones territoriales de base.

Cuadro No. 5

**CONTENIDO BÁSICO DE LOS PLANES PARTICIPATIVOS**

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

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

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

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

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

Dos aspectos que se consideran potencialmente importantes para los resultados del proceso, son la construcción de una visión de desarrollo del territorio y las potencialidades con que cuenta, como elementos importantes para la priorización de esfuerzos e inversiones. Como se señala en el Cuadro 5, varios de los procesos de planificación han tomado en cuenta estos dos aspectos. Sin embargo, lo problemático, metodológicamente hablando, es la relación que existe o no, entre la visión de desarrollo, los problemas priorizados y las soluciones propuestas y de igual forma entre las potencialidades identificadas y las actividades priorizadas al final. En general, es nuestra impresión, después de revisar el contenido de los planes, que no siempre existe una consistencia metodológica entre estos elementos de contenido, especialmente en el caso de la visión.

Un tercer aspecto que se considera problemático es la metodología de priorización de problemas y soluciones utilizada en los diferentes casos estudiados. Aunque no siempre existe información suficientemente específica de las entrevistas realizadas, es evidente que en varios casos las priorizaciones fueron realizadas por votación entre los participantes de los eventos, sin una consideración de criterios que podrían facilitar una mejor decisión en términos de equidad e impacto en el desarrollo local, tales como la cantidad de población beneficiada, beneficios ya recibidos por las poblaciones

solicitantes, el impacto en grupos más vulnerables como jóvenes, mujeres o personas de la tercera edad o en el desarrollo económico, etc..

En relación a la consideración de la población que será beneficiada por una determinada acción, vale la pena resaltar la práctica de una ONG que realizó un censo participativo de la población de los diferentes cantones y caseríos del municipio (en la ausencia de un censo actualizado), lo que permitió una mejor utilización de este criterio.

El problema de la priorización está íntimamente relacionado con la convocatoria y la representatividad de los participantes en términos de las organizaciones territoriales de base (comunidades, barrios y colonias), pero también de otros grupos económicos y sociales. En este último caso es especialmente notable el hecho arriba mencionado de la no convocatoria de grupos sociales y económicos específicos a participar en los procesos. Como se refleja en el Cuadro 5, sólo en dos de los 17 planes que pudimos revisar, se incluyeron prioridades identificadas por un grupo específico de esta naturaleza, el sector económico.<sup>10</sup>

### 2.2.3 PROCESO DE VALIDACIÓN Y DIFUSIÓN

En los casos donde se ha realizado un proceso de validación y/o difusión de los planes producidos, que no es siempre, se ha hecho básicamente de dos formas: en uno o varios talleres de difusión a nivel municipal, a veces combinados con la presentación pública del Comité de Desarrollo, o un proceso más complejo de presentaciones en las diferentes comunidades

---

10. Varios procesos consideraron temas de interés de grupos específicos como la juventud, mujeres, productores o comerciantes, pero no fueron identificados a través de un proceso específico de trabajo con miembros de estos grupos.

y a los concejos municipales, ONG's y OG's. En general, estos procesos de difusión más amplios contienen un componente de validación del contenido del plan de parte de la población.

### 2.3 METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO A LOS PLANES

Al ser preguntados sobre el proceso de seguimiento de los planes, el 73% de los encuestados expresó que se había dado seguimiento al plan, mientras que el 16% dijo que no y otro 12% no sabía. Al ser preguntados sobre las actividades de seguimiento realizadas, mencionaron las que son presentadas en el Cuadro No. 6.

Cuadro No. 6  
ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO

Actividades	Porcentaje
Reuniones o talleres de coordinación	46
Formación de un tipo de Comité	20
Validación o profundización del plan	10
Elaboración de proyectos	8
Gestión de proyectos	7
Ejecución de proyectos	5

Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.

En el seguimiento, los principales protagonistas reconocidos por la población encuestada son representantes comunitarios (33%), del gobierno municipal (31%) y ONG's (25%), seguido por OG's (8%). Empresarios y productores sólo fueron mencionados por dos de los 179 personas que conocían procesos de seguimiento. A nivel individual, el 57% de estas 179 personas reportó estar involucrado en los procesos de seguimiento.

Al ser preguntado, específicamente, sobre la formación de algún tipo de comité para el seguimiento del plan, el 40% de los entrevistados identificó la formación de algún tipo de Comité de Desarrollo Municipal o Local. Otros hablaron de la formación de una organización comunal (9%) o un comité relacionado con un proyecto específico (2%). Un grupo significativo de los encuestados (38%), no sabía como se llamaba el comité formado, pero sólo el 6% dijo que no se había formado un comité. El 77% de los encuestados indicó que todavía existía el comité, comparado con el 2% que dijo que no y el 21% que no sabía.

Al ser preguntados sobre quienes integraron el comité de desarrollo, el 41% indicó que habían representantes comunitarios, el 24% citó la presencia del Gobierno Municipal, el 16% ONG's y el 7% OG's. El 9% no sabía quienes lo habían integrado.

### 2.4 PROPUESTAS DE ENCUESTADOS SOBRE CAMBIOS METODOLÓGICOS

Los encuestados realizaron propuestas para mejorar la metodología de trabajo, el nivel de participación de la población y el proceso de seguimiento que pueden ser sintetizados de la siguiente forma:

- ✓ Más apoyo institucional en asistencia técnica, capacitación y más importante, el financiamiento de proyectos.
- ✓ Mejorar el proceso de promoción y convocatoria para los procesos e información hacia la población sobre los resultados concretos que puede convertirse en el incentivo más importante para la participación en futuros momentos del proceso.



- ✓ Mejorar los aspectos organizativos y logísticos de los eventos de planificación.
- ✓ Fortalecer la organización de la población como base para la participación.
- ✓ Mejorar el proceso de seguimiento posterior a la planificación.

### 3. AVANCES Y LIMITACIONES DE LA PLANIFICACIÓN

#### 3.1 AVANCES

##### 3.1.1 AVANCE EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Estos procesos representan mecanismos más ordenados y participativos – de identificación de problemas y en algunos casos de potencialidades de los municipios – que los Cabildos Abiertos.

Más importante, representan procesos iniciales para involucrar a la población en la priorización de la inversión de la municipalidad, lo que antes era asumido únicamente por el Concejo Municipal. Catorce de los 17 planes revisados de 16 municipios incluyeron priorización de proyectos para la inversión municipal. También, de los encuestados el 75% dijo que los gobiernos municipales habían tomado en cuenta los planes elaborados en el proceso participativo o el Comité de Desarrollo cuando habían decidido en qué proyectos invertir su dinero. El 14% dijo que no y el 11% no respondió.

La población reconoce que los principales agentes que participaron en tomar decisiones para definir los proyectos en los que la alcaldía invirtió sus recursos, fueron el Alcalde y/o el Concejo Municipal, sin embargo, los comités de desarrollo generalmente han jugado un rol de co-responsabilidad en este sentido donde existen y especialmente donde tienen un nivel mayor de desarrollo.

Para los participantes de la población, el contenido de los planes ha servido como base para la negociación de sus prioridades con la municipalidad y a veces con otros agentes institucionales que han asumido un papel activo en su implementación.

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

### 3.1.2 DE LA PRIORIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA HACIA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Una revisión de 17 planes de 16 de los 18 municipios revela que catorce de los planes identifican prioridades específicas de las comunidades urbanas y rurales que participaron en el proceso (los demás sólo los identifican a nivel municipal).

En términos de las áreas de problemática tratadas, todos los procesos han tenido que enfrentar una realidad objetiva en los municipios y es que existe una falta histórica de infraestructura básica, especialmente en las áreas rurales y sub-urbanas marginales. Todos los planes producidos toman en cuenta este tipo de problemas y sus soluciones en términos de proyectos de infraestructura.

Una revisión del contenido de los planes disponibles indica que todos los planes, menos uno, también tomaron en cuenta otras áreas de problemática, no de infraestructura, principalmente relacionado con el desarrollo medio ambiental, económica y social, en términos de seguridad ciudadana y la calidad de los servicios de salud y educación.

Un número significativo de los 17 planes revisados incluyeron una visión de desarrollo para el municipios (10) y incorporaron por lo menos una identificación de las potencialidades de desarrollo del municipio.

### 3.1.3 LA POBLACIÓN PARTICIPANTE VALORA POSITIVAMENTE LOS RESULTADOS

Al ser preguntados directamente sobre los resultados de los procesos, el 86% de los encuestados respondió que hubo resultados positivos, comparado con el 14% que dijo que no. Las razones que dieron los encuestados son presentadas en el Cuadro No.7.

Cuadro No. 7

#### VALORACIONES GENERALES SOBRE LOS RESULTADOS

Razones	Porcentaje*
<b>Resultados positivos</b>	
Proyectos realizados	32
Proyectos aprobados	30
Proyectos en gestión	14
Coordinación entre diferentes agentes	21
<b>Resultados negativos</b>	
No se había hecho nada	65
Problemas organizativos	10
Problemas de participación	6

Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.

\* Porcentaje de respuestas dentro de cada categoría: Resultado positivos y Resultados negativos.

Al ser preguntados si lograron o no sus objetivos personales al participar, el 70% de los encuestados contestó que sí, mientras que el 30% contestó que no. Las razones que dieron los encuestados son presentados en el cuadro No 8.

Cuadro No. 8

¿LOS PARTICIPANTES LOGRARON SUS OBJETIVOS O NO?

Razones	Porcentaje*
<b>Lograron sus objetivos</b>	
Proyectos realizados	71
Proyectos aprobados	9
Incrementar interés en el desarrollo	6
Fortalecer la organización	5
<b>No lograron sus objetivos</b>	
No proyectos realizados	55
Proyectos todavía en proceso	14
No suficiente apoyo institucional	9
Falta de participación de la población	7

Fuente: Encuesta realizada en 18 municipios.

\* Porcentaje de respuestas dentro de cada categoría: Lograron sus objetivos y No lograron sus objetivos.

El elemento más sobresaliente de estas respuestas es que el logro de resultados concretos, principalmente en términos de proyectos realizados o por lo menos aprobados o en gestión, es lo que espera la población de los procesos y su principal criterio para evaluarlos.

### 3.1.4 ORDENAR Y DINAMIZAR LA GESTIÓN MUNICIPAL

Inicialmente muchos de los procesos de planificación participativa han servido para ordenar la inversión de los recursos con que cuentan las municipalidades, de acuerdo con las prioridades de la población que ha participado en los procesos, lo que ha servido también como fuente de legitimización de la gestión municipal. Esto puede ser visto como el inicio de un nuevo estilo de gestión municipal.

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 tenido 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. Aunque hay instancias asesorando estos procesos en cada caso, el protagonismo de los agentes locales es determinante. En otras experiencias que llevan menos tiempo, es muy temprano para juzgar si los procesos participativos de planificación estimularán este tipo de dinamización de la gestión municipal, o no.

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

Obviamente contar con un documento de plan técnicamente bien elaborado, incluyendo una visión de desarrollo, es importante como herramienta para el gobierno municipal, el Comité de Desarrollo y potencialmente para otros agentes locales. Sin embargo, el punto clave aquí es que sin una visión de desarrollo compartida y puesta en práctica por un grupo importante de los agentes locales, no caminará el esfuerzo de implementar lo planificado, o caminará más lentamente. Una

visión de desarrollo básico es un elemento que puede ser incorporado desde el inicio del proceso y progresivamente complejizado a través del tiempo.

### 3.1.5 CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN

Se ha estimulado la organización de la población por territorios y sectores, con el incentivo de participar en las decisiones que se toman en los procesos de planificación y, con pocas excepciones, las diferentes experiencias han contribuido al establecimiento de espacios permanentes de participación y concertación, llamados comités de desarrollo municipal o local o comités de seguimiento al plan.

El hecho de estar integrada en un tipo de comité le da fuerza colectiva a la población para la negociación de sus prioridades con la municipalidad y con otros agentes de desarrollo local.

La diferencia principal entre estos dos tipos de comité es que uno es concebido como un comité de apoyo de la alcaldía en la gestión del plan, mientras que los comités de desarrollo son generalmente concebidos como *espacios permanentes de participación ciudadana y concertación*, con una delimitación más amplia de su ámbito de acción y un mayor nivel de autonomía con respecto al gobierno municipal.

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

externos hacia estos espacios para discutir y encaminar nuevas iniciativas de desarrollo en el territorio.

En algunos casos se han generado experiencias innovadoras de concertación para el desarrollo económico y la participación activa de los comités y la población en la gestión y administración de proyectos de desarrollo. Aunque no siempre relacionados directamente con la planificación participativa, la existencia de procesos de planificación participativa ha contribuido al surgimiento de estas iniciativas, a través de la creación de una visión de desarrollo concertada entre los agentes locales y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación que han posibilitado la ejecución de esta visión.

### 3.1.6 PROGRESO HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Existe una creciente conciencia sobre la necesidad y bases para la institucionalización de la planificación participativa del desarrollo local. Uno de los resultados más importantes de estas experiencias, es que algunos de los procesos de planificación participativa del desarrollo local que iniciaron facilitados por agentes externos, han sido retomados e institucionalizados por agentes internos, principalmente gobiernos municipales y comités de desarrollo municipal o local, como prácticas normales en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo del territorio.

## 3.2 LIMITANTES

### 3.2.1 EL DINAMISMO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEPENDE DE AGENTES EXTERNOS

El liderazgo principal de los procesos de planificación ha sido ejercido, en la mayoría de casos, por las instituciones facilitadoras y no por las municipalidades. El principal papel de las municipalidades, en algunos casos, ha sido firmar y distribuir convocatorias.

El porcentaje de la población participante que percibe que las municipalidades aportaron bastante a los procesos, es básicamente igual al que percibe que las ONG's aportaron bastante y menor en el caso de las comunidades rurales. (68% comunidades rurales, 58% Alcalde, 55% Concejo Municipal, 53% ONG's).

Esto puede ser atribuido a falta de claridad por parte de los gobiernos locales sobre el papel de liderazgo que deben asumir en estos procesos y capacidad para ejercer este liderazgo efectivamente. Pero también a que la metodología empleada por los facilitadores, no ha logrado aún identificar y combinar bien el papel de la institución facilitadora y el de la municipalidad como líder de la planificación participativa.

### 3.2.2 FALTA DE REPRESENTATIVIDAD Y REPRESENTACIÓN EN ALGUNOS CASOS

Los niveles de representatividad en los procesos de planificación son irregulares y no existen aun mecanismos que los garanticen.

Existen casos de poca representatividad de las organizaciones territoriales de base y pocos casos de participación de grupos sociales con intereses especiales, como mujeres y jóvenes y grupos económicos, como comerciantes y productores de diferentes tipos en los procesos de planificación participativa.

Estos problemas pueden ser atribuibles a un enfoque metodológico más territorial que sectorial en la planificación y/o la ausencia de información y débiles vínculos institucionales entre la municipalidad y el tejido social y económico local, lo que limita la amplitud y poder de convocatoria.

Otra limitación señalada por los participantes y especialmente por los facilitadores, para la participación de la población en algunos municipios, es la falta de organización en las comunidades y otros sectores, como los empresarios de diferentes tamaños.

Como razones de no lograr resultados positivos de los procesos, después de la no realización de proyectos, los encuestados citan problemas organizativos de diferentes tipos y la falta de una amplia participación de todas las comunidades y sectores de la población.

### 3.2.3 CONFLICTOS POR FALTA DE CLARIDAD SOBRE OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA PLANIFICACIÓN

Han existido conflictos en varios procesos por falta de claridad sobre objetivos y alcances de los procesos entre facilitadores, municipalidades y población participante, especialmente con respecto a la priorización de las inversiones municipales.

En general estos conflictos no fueron tratados bien por facilitadores y gobiernos municipales y no se lograron establecer mecanismos para resolver los conflictos que surgieron.

Un ejemplo, son casos donde los gobiernos no tomaron en cuenta los proyectos priorizados a través de la planificación participativa, porque ya existían proyectos que habían sido solicitados en cabildos abiertos y priorizados por los Concejos Municipales con anterioridad.

También se percibe que ciertos gobiernos municipales no están abiertos a compartir la responsabilidad implicada en este poder de decisión con la población

El problema con este tipo de situación es que genera frustración para los participantes del proceso de planificación que entendían que sus proyectos habían sido priorizados y deslegitimización entre la población de la planificación participativa como forma de priorización de la inversión municipal.

### 3.2.4 PROBLEMAS METODOLÓGICOS PARA LA PRIORIZACIÓN

Existen dificultades con la implementación de mecanismos de priorización que garanticen equidad, que permitan la consideración explícita de una visión de desarrollo y las potencialidades del municipio, pero a la vez, sean relativamente simples y adecuados con los niveles educacionales que prevalecen en la población de la mayoría de los municipios del país.<sup>11</sup>

Este problema con la priorización está íntimamente relacionado con problemas con la convocatoria y la representatividad de los participantes en términos de las organizaciones territoriales de base (comunidades, barrios y colonias), pero también de otros grupos económicos y sociales. En este último caso es especialmente notable el hecho arriba mencionado de la no convocatoria de grupos sociales y económicos específicos a participar en los procesos.<sup>12</sup>

### 3.2.5 LIMITADA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PLANIFICADAS, MÁS ALLÁ DE INFRAESTRUCTURA

Aunque, la mayoría de los planes elaborados han contemplado áreas de desarrollo y actividades que van más allá de proyectos de infraestructura, la información disponible sobre la ejecución de los planes señala que ha existido una limitada implementación de las acciones en estas áreas.

El problema parece estar en la elaboración de planes amplios que no establecen con claridad las responsabilidades de los agentes que implementarían el plan y/o no generan en su proceso de elaboración compromisos reales con ellos.

11. Ver discusión en apartado 2.2.2 pág. 172-173.

12. Varios procesos consideraron temas de interés de grupos específicos como la juventud, mujeres, productores o comerciantes, pero no fueron identificados a través de un proceso específico de trabajo con miembros de estos grupos.

Unos agentes elaboran planes para que otros los ejecuten, lo que no siempre funciona. Los involucrados no siempre tienen el poder de convencer a estos agentes que tomen en cuenta los planes elaborados.

Esto resulta en frustración. Los participantes que dijeron no haber visto resultados positivos o logrado sus objetivos fue porque no se ejecutaron proyectos que fueron identificados por falta de recursos y apoyo institucional.

### 3.2.6 FALTA DE MECANISMOS DE COMUNICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES

No se establecen planes de seguimiento y evaluación de los planes y tampoco mecanismos de contraloría ciudadana. Los planes no son, por lo general, publicados ni distribuidos entre los participantes. No hay mecanismos adecuados de información hacia la población sobre el trabajo de los Comités de Desarrollo y los gobiernos municipales en cuanto a la implementación de los planes.

## 4. LECCIONES

Del estudio se pueden sacar las siguientes lecciones a tomar en cuenta para fortalecer la contribución de futuros procesos de planificación participativa al desarrollo local:<sup>13</sup>

### 4.1 EL LIDERAZGO LOCAL DE LOS PROCESOS ES CLAVE PARA SU SOSTENIBILIDAD

Los casos más institucionalizados tienen ahora un liderazgo local del proceso aunque muchas veces buscan apoyo de otros agentes externos.

El papel de liderazgo de las instituciones facilitadores puede ser positivo si dinamiza el proceso local y si es transitorio, pero si no es sustituido rápidamente por la municipalidad y/o organizaciones territoriales o sectoriales de la población, puede resultar en una dependencia externa y por lo tanto atentar contra la sostenibilidad del proceso.

La transferencia del liderazgo – cuando se da el caso – de facilitadores externos hacia agentes locales es fundamental para la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana y concertación. Esto depende en parte, de las capacidades de los agentes locales, pero requiere además, de una metodología que combine experiencias prácticas de involucramiento de los agentes locales con otros tipos de capacitaciones.

---

13. Es necesario aclarar que muchos de estos procesos son muy recientes para poder discutir a profundidad su impacto en fenómenos relacionados con el desarrollo local, que son de mediano y largo plazo, como la construcción de capacidades de auto-gestión, espacios permanentes, mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y concertación en función del desarrollo local. Por ello, aquí identificamos lecciones basadas en los resultados preliminares y algunas tendencias que se pueden identificar.

### 4.2 LOGRAR RESULTADOS CONCRETOS EN EL CORTO PLAZO MOTIVA LA CONTINUIDAD

El logro de resultados concretos en el corto plazo es necesario para motivar el involucramiento de la población, la municipalidad y otros agentes en el arranque de procesos de mediano y largo plazo.

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.* Hay que reconocer que diferentes tipos de planificación pueden responder mejor a distintos tipos de objetivos y en diferentes momentos de los procesos.

Cuando los encuestados hablan de problemas con los procesos que limitaron el logro de resultados positivos y en particular de sus objetivos personales (ver cuadros No. 7 y 8), citan la no realización de actividades o proyectos, como razón principal y la falta de recursos económicos o de apoyo institucional para la ejecución de proyectos.

### 4.3 VIABILIDAD DEPENDE DE VOLUNTAD POLÍTICA Y ENTENDIMIENTOS CLAROS

Desde el principio, es necesario establecer una concertación inicial sobre los objetivos y alcances de los procesos de planificación participativa entre gobierno municipal, población y otros agentes que deben estar involucrados en la implementación, para que no hayan malos entendimientos innecesarios.