

Con respecto a su propia inversión, el Concejo y el alcalde son los que siempre deben tomar las últimas decisiones. Por eso son gobierno. Lo importante es cuánto toman en cuenta las opiniones de la ciudadanía para esas decisiones; si la ciudadanía pesa o no en ellas. El proceso no puede proceder sin la voluntad política del Alcalde o Alcaldesa y el Concejo Municipal para escuchar las prioridades de la población y compartir, hasta cierto nivel, la responsabilidad y poder de tomar decisiones sobre la priorización de su inversión.

Lo mismo es cierto respecto a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que tendrán responsabilidades en la implementación del plan.

4.4 UN ADECUADO PROCESO DE PREPARACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ES CLAVE

Realizar un proceso adecuado de reconocimiento y promoción para identificar a los agentes que tienen un interés legítimo en participar en el proceso y abrir espacios para que puedan participar, ha resultado en una diferencia notable en el nivel de representatividad en algunos procesos.

En general, es nuestra apreciación que no se pone suficiente esfuerzo en la etapa de promoción, reconocimiento y convocatoria de la planificación participativa.

4.5 CONTAR CON EL TIEMPO Y LOS RECURSOS PARA LOGRAR RESULTADOS ESPERADOS

Aunque la planificación participativa en sí no tiene que ser caro ni durar mucho tiempo, los procesos de participación ciudadana y concertación que dan sentido a la planificación participativa, más allá de la producción de un documento, requieren de suficiente tiempo y recursos para madurar y agregar valor al proceso de desarrollo local.

4.6 CONSTRUIR UNA VISIÓN DE DESARROLLO COMPARTIDO DINAMIZA EL DESARROLLO

La construcción de una visión compartida de desarrollo, más allá de su inclusión en el documento del plan, es un elemento que ha servido para dinamizar la gestión municipal, más allá del ordenamiento de inversiones con recursos existentes y facilitado la concertación y coordinación entre agentes, para la implementación de iniciativas innovadoras.

4.7 PARTICIPACIÓN MASIVA PERO ORGANIZADA NECESARIA PARA REPRESENTATIVIDAD

Donde existía una fuerte base de organización de la población y los diferentes grupos económicos y sociales del municipio, esto era fundamental para su participación en la planificación. Sin embargo, en los casos donde se ha logrado mayor representatividad de la población se han realizado esfuerzos importantes para masificar la participación, más allá de las estructuras organizativas existentes, y estimular la organización de territorios y grupos sociales y económicos de la población no organizadas inicialmente.

4.8 FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LOS AGENTES LOCALES PARA SOSTENIBILIDAD

Fortalecer las capacidades del conjunto de agentes locales para participar como protagonistas en la planificación, gestión y ejecución de actividades de desarrollo local, ya sea como participantes o facilitadores, ha resultado en mayor protagonismo local y más sostenibilidad de algunos procesos.

Aunque es difícil precisar en qué grado los diferentes procesos han contribuido a fortalecer estas capacidades, podemos concluir que estos procesos han abierto nuevas posibilidades para que la población, principalmente a través de los comités

de desarrollo, puedan demostrar sus capacidades para responsabilizarse por etapas importantes del proceso de planificación,

En varios municipios, los comités de desarrollo han jugado un papel importante como co-responsables de la gestión y ejecución de actividades de desarrollo junto con la Municipalidad y otros agentes.

Hacer trabajo focalizado para fortalecer el poder de propuesta y negociación de grupos tradicionalmente marginados es una estrategia que puede aumentar su protagonismo en el desarrollo local.

4.9 IR MÁS ALLÁ DE LA PRIORIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL REQUIERE ESFUERZO EXTRA

Como fue señalado arriba, muchos procesos han planificado acciones más allá de la inversión municipal en proyectos de infraestructura pero pocos han logrado implementar la mayoría de estas acciones.

Estos tipos de problemas, no directamente relacionadas con infraestructura, muchas veces son también prioritarios para la población, pero son más difíciles de tratar porque las soluciones son más complejas y su implementación no es responsabilidad única o principal del gobierno municipal. En otras palabras, requieren más análisis, una planificación más completa y una mayor concertación y coordinación entre diferentes agentes para su gestión y ejecución.

4.10 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En algunos municipios donde los procesos de participación ciudadana y concertación han tenido el tiempo y el apoyo

necesario para madurar, los mecanismos de planificación participativa, específicamente de la gestión municipal, que fueron impulsados inicialmente por agentes externos han sido retomados y progresivamente institucionalizados por agentes locales.¹⁴ Del análisis de los diferentes casos hemos determinado por lo menos tres elementos que han contribuido directamente a la institucionalización de estos procesos en los municipios.

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

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

14. Por institucionalización, entendemos que los procesos han sido normados y que las reglas de juego, formales y/o informales, que orientan la forma en que se realizan son entendidas y respetadas por los actores involucrados. Se podría dar el caso por ejemplo, de que la municipalidad pasa una ordenanza reglamentando la planificación participativa de la gestión municipal, pero si de hecho el proceso no se realizara según esta reglamentación no necesariamente estaríamos hablando de un proceso institucionalizado.

Un tercer elemento, que puede ser directamente relacionado con las metodologías utilizadas, es el involucramiento de más que un agente en el grupo que lidera y facilita el proceso en varios de las experiencias más consolidadas. Aunque la realización de estos procesos de planificación del presupuesto municipal dependen de la voluntad de los gobiernos municipales, existe un conjunto de agentes locales que están impulsando y se podría decir que es parte de la cultura de desarrollo de estos municipios. Es una práctica esperada de parte de este conjunto de agentes, especialmente la población, y volver a cerrar el proceso implicaría costos políticos y sociales altos para los gobiernos municipales y los demás impulsores del proceso.

4.1.1 CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PERMANENTES DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN

Donde los comités de desarrollo han logrado consolidarse como espacios permanentes de funcionamiento regular y han jugado un papel más protagónico en el proceso de desarrollo local hemos identificado los siguientes factores como claves, algunos relacionados con la planificación participativa y otros no directamente.

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

Otro elemento a rescatar en los comités de desarrollo más consolidados, es que existe un protagonismo de parte de la población, que tiene su base en procesos de organización de las

comunidades de estos municipios. También, existe una participación regular de miembros del gobierno municipal en el espacio.

La naturaleza y funciones de los comités más sólidos son similares también. Se tratan de instancias *autónomas y permanentes* de participación ciudadana y concertación, que buscan incidir en la orientación de la gestión municipal y el desarrollo local en general.

Donde los comités han logrado mayor incidencia en la gestión municipal y especialmente en otros aspectos del desarrollo local, han abierto mayores posibilidades de concertación y fortalecido relaciones de confianza entre la población, el Gobierno Municipal en su conjunto y otros agentes de desarrollo local.

Un tercer factor que ha contribuido a la consolidación del funcionamiento de algunos comités, es la inversión de considerables recursos (tiempo, dinero y conocimiento) en el fortalecimiento de estos espacios, especialmente si se quiere crear capacidades en los agentes involucrados (sobre todo en la municipalidad y la población organizada), para elaborar, concertar y poner en marcha sus propios planes de desarrollo local.

También, en muchos casos, donde se han logrado consolidar comités que juegan un rol protagónico en el desarrollo local, éstos han obtenido financiamiento para su funcionamiento, ya sea de la municipalidad o de una agencia de cooperación internacional.

Un cuarto factor que agiliza la consolidación de los esfuerzos es la existencia de un importante nivel de organización social y agentes locales con capacidades de liderazgo y elaboración de propuestas.

5. PROPUESTA METODOLÓGICA

5.1 INTRODUCCIÓN

La planificación participativa es una de las herramientas que se están utilizando para la democratización y dinamización del desarrollo local en distintos municipios de El Salvador. Los procesos de planificación participativa y la construcción de espacios permanentes de participación ciudadana y concertación, marcan el nacimiento de una nueva y progresivamente más generalizada forma de ver y hacer el desarrollo local en El Salvador. Por ello, es relevante no sólo sacar lecciones, sino avanzar hacia una propuesta metodológica que permita aprovechar estas lecciones en futuros procesos de planificación participativa.

Esta propuesta tiene como propósito señalar un marco de consideraciones sobre aspectos metodológicos que deberían ser tomados en cuenta en los procesos futuros de planificación participativa del desarrollo local, con el objetivo de contribuir a mejorar la sostenibilidad del desarrollo local en El Salvador.

La propuesta se basa en las lecciones derivadas del análisis de la relación entre las metodologías utilizadas en los procesos de planificación participativa en los 18 municipios estudiados y las contribuciones preliminares de tales procesos al desarrollo local.

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

Aunque creemos que el enfoque y las ideas básicas de esta propuesta son aplicables en municipios con centros urbanos

importantes, existen limitantes especiales que se tendrían que tomar en cuenta, dadas las relaciones más anónimas y fragmentadas entre el gobierno municipal, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general.¹⁵

La propuesta está estructurada en cuatro apartados:

- ✓ El primer apartado presenta las bases conceptuales de la propuesta,
- ✓ La segunda incluye los requerimientos básicos de la planificación participativa del desarrollo local,
- ✓ En el tercero se hace una identificación de los sujetos de la planificación y los roles que deberían jugar y
- ✓ El cuarto apartado aborda temas relacionadas con el desarrollo de las diferentes etapas metodológicas del proceso de planificación participativa del desarrollo local, desde el diseño hasta la implementación, seguimiento y evaluación de la misma.

5.2 BASES CONCEPTUALES DE LA PROPUESTA

5.2.1 OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL

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

15. Es necesario profundizar en esta temática a través de investigaciones de experiencias nacionales incipientes (San Salvador y Soyapango, por ejemplo) e internacionales (Porto Alegre en Brasil, Bolivia, Montevideo, etc.) de planificación participativa del desarrollo local en centros urbanos, para adecuar la propuesta más a estas realidades.

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 y
- ✓ 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 las dinámicas de desarrollo local, contribuyendo a la apertura de espacios y la construcción de mecanismos para facilitar la participación de la población en los diferentes momentos claves del desarrollo local¹⁶ y
- ✓ 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.

5.2.2 CONCEPTO FLEXIBLE DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

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

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

16. Estos momentos claves son: (1) el diagnóstico de la realidad municipal para identificar y priorizar problemas, recursos y oportunidades para su solución; (2) la toma de decisiones fundamentales que tienen que ver con la construcción e impulso de una estrategia y políticas concertadas de desarrollo del territorio y también, la planificación de las actividades concretas a realizarse por los diferentes agentes en este marco; (3) la gestión de los recursos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) necesarios para ejecutar estas actividades; (4) la ejecución de las políticas y actividades de desarrollo; y (5) el monitoreo y evaluación de los procesos anteriores para solucionar los problemas encontrados y mejorarlos en el futuro.

desarrollo en marcha, éste se irá reflejando en la calidad de los planes.

La complejidad de la realidad local hace pues, virtualmente imposible y probablemente contraproducente, tratar de planificar todos los aspectos del desarrollo local en un solo momento. Así como hay diferencias en peso y envergadura en los problemas existentes y limitaciones en los recursos disponibles para su resolución, se necesita establecer prioridades en los problemas a tratar y las alternativas de solución, para lograr resultados en el corto plazo que dinamicen la continuidad del proceso hacia el mediano y largo plazo. Por ello, es recomendable ir de lo simple y prioritario, a lo complejo.

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 un plan estratégico de desarrollo municipal, por ejemplo, estamos hablando no sólo de la elaboración de un documento que contiene una visión y acciones estratégicas 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 un plan 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 del plan se convierta en insumo para su implementación en la realidad.

Un plan de desarrollo local 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 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.

5.2.3 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, 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 mujeres, jóvenes, empresarios/as, representantes de diferentes grupos sociales, OG's, ONG's, etc?

En este sentido, 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 agentes 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.

5.3 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 de cambios en el código municipal y/o una ley sobre participación ciudadana.

5.3.1 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 en el ámbito local. Sin embargo, son también fundamentales, la voluntad política y la capacidad colectiva de la población, para coresponsabilizarse en la elaboración e implementación de los planes.

Consistencia y calidad metodológica

La metodología y el tiempo necesario para desarrollarlo, 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.

5.3.2 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, 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 cómo 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.

5.3.3 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.

5.3.4 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.

5.3.5 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.

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.

5.3.5 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.

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 han 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, en términos de buscar las alternativas más viables y deseables de solución a sus problemas.

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.

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.”

5.4 ¿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:

- ✓ 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. También, se debe tomar en cuenta 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 y hacia una nivelación en cuanto a sus capacidades de propuesta y negociación.

5.4.1 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, debido a 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.

También, cuando el gobierno local tiene la capacidad técnica para facilitar metodológicamente el proceso, no existen razones para que no participe en hacerlo. Donde existen los recursos necesarios, los gobiernos municipales podrían invertir en personal que pueden cumplir con esta función.

Sin embargo, 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.

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.

Como parte de su rol de liderazgo en el proceso, el gobierno municipal también 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.

5.4.2 LA 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 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, respaldadas por la población, sobre los problemas de la comunidad y 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.

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 estos grupos de la 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 demanda proyectos de infraestructura básica.

5.4.3 ONG'S Y OG'S

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 (OG's) u organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito local (ONG's).

Algunos argumentan que cuando representantes de instituciones participan, la calidad de la participación de las organizaciones de base territorial y sectores sociales y económicos 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 asumirá 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 son implementados.