

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

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

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

Aunque se han tratado ONG's y OG's en conjunto en este apartado, es necesario diferenciar algunos aspectos de su peso y papel en el proceso.

El involucramiento de instancias del gobierno nacional presentes en los municipios en la planificación del desarrollo local, es fundamental, debido a la responsabilidad que tienen para prestar servicios y realizar inversiones públicas que son necesarios para el desarrollo local. Sin embargo, el carácter centralizado del Estado determina a menudo una cultura institucional y mecanismos de toma de decisiones, que no les permite potenciar su aporte en el ámbito local. Es aquí donde las autoridades del gobierno nacional encuentran un campo propicio para implementar una política de descentralización

que facilite la articulación de su accionar nacional con las dinámicas locales.

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

En cuanto al papel de las ONG's en el proceso creemos que es especialmente importante el papel que han jugado y que deberían seguir jugando en cuanto a la introducción de innovaciones en los procesos de planificación y en la introducción de nuevos mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local, como fue el caso de los Comités de Desarrollo Municipal o Local.

5.4.4 FACILITADORES METODOLÓGICOS

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

Por facilitadores entendemos aquellos agentes que hacen más fácil la toma y operativización de las decisiones básicas por parte del conjunto de agentes involucrados, sobre el rumbo y las estrategias a seguir en el proceso de planificación participativa, gestión y ejecución.

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

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

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

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

Por lo tanto, las instituciones o personas que asuman este papel, deben incentivar la reflexión de los agentes locales sobre los procesos, de cara a la innovación y capacitar constantemente a los agentes locales, para que puedan asumir la responsabilidad

futura de facilitar su propio proceso, de modo que no dependan de agentes externos para sostenerse.

También deben apoyar a los sujetos con menos capacidad de propuesta y negociación, para participar en el proceso con rigor y creatividad.

5.5 ETAPAS METODOLÓGICAS

En este apartado se señalan en forma sintética, tres etapas metodológicas básicas del proceso de planificación participativa del desarrollo local, concebidas como parte de un proceso de aproximaciones sucesivas que se repite regularmente adquiriendo progresivamente mayor calidad, visión de futuro y representatividad en sus impulsores y participantes. Sin embargo, esto no significa que cada año se comienza de cero, ya que se deben revisar, actualizar y profundizar los insumos relevantes que han sido producidos anteriormente.

5.5.1 PREPARACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

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

Formación del grupo gestor

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

pondrá una nota de concertación desde el principio. Este grupo puede concebirse como el grupo gestor de la planificación participativa.

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

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

Diseño del proceso de planificación

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

- ✓ *¿Qué objetivos se persigue con la planificación?*
- ✓ *¿Qué alcances tendrá el plan?*
- ✓ *¿Qué pasos metodológicos se implementarán y cómo se cumplirá con los requerimientos básicos necesarios?*
- ✓ *¿A quiénes convocar y en qué etapas del proceso?*
- ✓ *¿Qué periodo de tiempo y recursos se dedicarán a la planificación?*
- ✓ *¿Cómo se comunicará con la población sobre el proceso?*

La clarificación de estos aspectos y la transparencia con que se manejen desde el inicio del proceso, evitarán conflictos posteriores entre el gobierno municipal y otros agentes, debido a diferencias no explicitadas en torno a enfoques o prioridades.

Formación del equipo técnico facilitador

Existen municipios donde la complejidad de la realidad y por lo tanto de la tarea de facilitar el proceso de planificación, sugieren la conformación de un equipo facilitador entre varios agentes de manera que se pueda garantizar mejor el éxito esperado. Una combinación de agentes externos e internos puede, proporcionar conocimientos de la realidad local necesarios para viabilizar el proceso y facilitar una transferencia de conocimientos hacia los agentes internos que refuerza la sostenibilidad.

Mapeo y caracterización de agentes locales

El grupo gestor, apoyado o no por un equipo facilitador, debe elaborar un mapa del tejido socio-institucional del municipio que identifique y caracterice el conjunto de los agentes de desarrollo (municipalidad, ONG's, OG's, grupos de población organizada y empresas) y las relaciones que existen entre ellos y con la población en general.

Este mapa servirá para cuatro cosas importantes: la convocatoria, la medición de la representatividad de los agentes involucrados en el proceso, la identificación de conflictos entre agentes que será necesario tomar en cuenta y un primer análisis de las capacidades de los agentes locales, en cuanto a la gestión y ejecución de actividades de desarrollo.

Promoción y convocatoria

La promoción busca lograr acuerdos básicos entre los agentes principales que serán involucrados, sobre los objetivos y la

naturaleza del proceso a impulsar y su participación en él. En esencia, el Gobierno Municipal o equipo gestor está “vendiendo” una primera visión del proceso, que es punto de partida, pues se encuentra abierta al aporte de los agentes que quieran entrar a ser parte de la planificación participativa.

Al identificar agentes importantes a involucrar como participantes, que no están organizados ni como vecinos por territorios, ni como sectores, es recomendable incentivar su organización a través del mismo proceso de planificación. Se debe buscar masificar gradualmente la participación de toda la población en el proceso de planificación. Sin embargo, su organización será importante para participar activamente en etapas donde se integran insumos producidos en la lógica del proceso, desde abajo hacia arriba, con diferentes territorios y grupos sociales y económicos. Su organización y la forma en que quieran hacerla, es responsabilidad de ellos y no del gobierno municipal u otros agentes.

5.5.2 ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DEL PLAN

La planificación del desarrollo local es entendida como un proceso participativo y concertado de aproximaciones sucesivas, que busca definir en forma progresiva:

- ✓ una concepción básica, compartida y operativa de desarrollo local,
- ✓ un diagnóstico de la realidad local que identifique – como punto de partida – los principales problemas que afectan a la población del territorio con sus principales causas y efectos, así como los recursos o potencialidades (humanos, financieros, naturales, organizativos e institucionales, etc.) que existen en la localidad o en su entorno que podrían ser utilizados en el proceso de resolver estos problemas,

- ✓ los retos principales para el desarrollo local relacionados con la solución de los problemas y el aprovechamiento de las potencialidades,
- ✓ una visión objetiva del desarrollo futuro que se quiere lograr en el territorio con la superación de los retos,
- ✓ las estrategias y políticas que orientarán los cambios necesarios en la situación actual, para caminar hacia la construcción de esa visión de desarrollo,
- ✓ la identificación y priorización de las actividades concretas o proyectos a implementar, para concretizar esas estrategias y políticas,
- ✓ los agentes responsables para la ejecución de los diferentes componentes del plan y
- ✓ los diferentes recursos en términos de tiempo, dinero y conocimientos, necesarios para su implementación.

Creemos que la planificación debe empezar desde las comunidades rurales, barrios y colonias urbanas y sub-urbanas, así como con los miembros de los grupos sociales y económicos del municipio que se involucrarán en el proceso. El máximo esfuerzo posible debe hacerse, para involucrar a todos los y las miembros de estos territorios y grupos al principio del proceso, para presentar la iniciativa y recibir sus aportes.

Obviamente, un proceso amplio de planificación a este nivel tomará bastante tiempo, recursos y capacidades técnicas, como es evidente en algunas experiencias nacionales estudiadas y en experiencias internacionales como el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brazil. Sin embargo, es hacia este tipo de ejercicio de planificación con una masiva participación de la población que se debe aspirar, por lo que garantiza en términos de legitimidad, equidad y sostenibilidad del proceso.

A nivel municipal, se puede integrar los elementos de planificación que surgen desde las organizaciones territoriales de base y los grupos sociales y económicos participando en el proceso, en un sólo plan concertado. Como siempre, es recomendable iniciar de lo simple a lo complejo, lo que puede sugerir una modalidad que fue utilizada en varios municipios de iniciar con un proceso general de diagnóstico que termina con la elaboración de una Agenda para el Desarrollo Local que representa una identificación concertada de la problemática y las potencialidades del municipio, así como los principales retos, para enfocar el proceso posterior de planificación a la construcción de una visión concertada de desarrollo y la resolución de los principales problemas, tomando en cuenta las potencialidades.

La Agenda concertada y los planes más específicos para la resolución de los problemas, deben ser tomados como insumos para enfocar las inversiones y el trabajo de la municipalidad en áreas prioritarias para el proceso de desarrollo local, tomando en cuenta el papel y las prioridades de trabajo del mismo gobierno municipal.

Es en esta etapa del proceso, cuando las prioridades están bastante establecidas, que se debe poner mayor énfasis en integrar a las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso para la solución de los problemas prioritarios identificados por la población, que no serían competencia solamente de la municipalidad resolver.

Para hacer esto, habrá que identificar quiénes son los agentes institucionales y grupos de población más directamente involucrados en solucionar los problemas prioritarios agrupados por área temática y promover la formación de redes entre estos agentes para profundizar en las áreas de problemática priorizadas y generar iniciativas innovadoras para la solución de problemas y el aprovechamiento de potencialidades en estas áreas. Los resultados del trabajo de estos grupos deben ser integrados en el plan municipal.

Después de un proceso de elaboración que sigue la lógica de abajo hacia arriba, priorizando e integrando los aportes de los distintos agentes y los grupos especializados en caso de formarlos, es necesario llevar los resultados de regreso a la población para validarlos. La importancia de esta práctica fue demostrada en varios de los municipios estudiados. La validación debe ser responsabilidad, tanto del gobierno municipal y demás integrantes de los espacios de participación y concertación, como de otras instituciones comprometidas con la implementación del plan.

Al validar los resultados del plan, debe quedar claro el proceso a seguir en el corto y mediano plazo y los compromisos que los diferentes agentes (población organizada, gobierno municipal, empresas privadas, OG's y ONG's) han asumido en cuanto a la gestión y ejecución del mismo. La población espera resultados concretos en el corto plazo y hay que reconocer que un buen plan debe producirlos, aunque los resultados principales en términos de desarrollo sustentable, vendrán a mediano y largo plazo.

5.5.3 DIFUSIÓN, GESTIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Difusión

Además de la difusión realizada a través del proceso de validación de los resultados preliminares de la planificación participativa, es esencial generar una dinámica amplia de difusión del contenido final del plan o planes producidos. Este proceso debe incluir una presentación pública del contenido a nivel municipal, pero también la difusión del contenido con las comunidades y los diferentes sectores sociales y económicos que estuvieron involucrados en su elaboración, así como otros agentes locales y externos que se espera podrían aportar a su implementación. La difusión entre la población requiere de

formas creativas para comunicar el contenido de forma sintetizada y entendible, sin dejar de lado elementos esenciales.

Gestión y Ejecución

Para lograr los resultados esperados por la población de la planificación participativa, es necesario poner más énfasis en la gestión y ejecución de los planes elaborados. Existen múltiples ejemplos entre las experiencias estudiadas de planes, especialmente los planes más estratégicos y extensivos, que han quedado en documentos y procesos terminados, sin entrar en la fase de gestión y ejecución.

Es fundamental generar, a través del proceso de planificación, un compromiso del gobierno municipal, las instancias del gobierno nacional y las ONG's con la gestión y ejecución de las actividades planificadas.

Una estrategia para garantizar mejor la participación ciudadana, la concertación y la coordinación entre los diferentes agentes de desarrollo en la gestión y ejecución es crear espacios y mecanismos permanentes con este fin.

La naturaleza de estos espacios y mecanismos puede variar según cada proceso y dependiendo de las condiciones del territorio. Nos referimos aquí a lo que se ha llamado Comités o Consejos de Desarrollo Municipal o Local. En algunos casos, estos espacios pueden ser producto de los procesos de planificación participativa y en otros, donde ya existen, son un sujeto de la misma.

La forma organizativa tiene que garantizar la representación democrática de los diferentes agentes que participaron en elaborar el plan. El principio de trabajar de lo simple a lo complejo, debe ser aplicado en todo el proceso de construcción de estos espacios. También hay que asegurar en los Comités de Desarrollo, estructuras horizontales y flexibles, más que

verticales y rígidas, para facilitar su funcionamiento. También es necesario garantizar, desde el principio, los recursos necesarios para el funcionamiento de estos espacios y no crear estructuras que no serán sostenibles.

Seguimiento, evaluación y sistematización

Es fundamental, que desde el principio se identifiquen indicadores de funcionamiento e impacto de las diferentes actividades y un programa que defina cómo y quienes recolectarán la información para dar seguimiento a estos indicadores y cómo se utilizará esta información para evaluar y retroalimentar el trabajo realizado.

También, es esencial definir un proceso de sistematización de aspectos claves en el proceso para facilitar la comunicación con agentes externos sobre sus avances, dificultades, lecciones, etc. Esto es una responsabilidad de los agentes involucrados en las diferentes experiencias locales ante el país, para facilitar el aprendizaje interactivo con otros agentes en experiencias similares. Es una prioridad, si se quiere seguir innovando en el campo de la planificación participativa y la concertación para el desarrollo local.

Diseñar y facilitar estas actividades debería ser responsabilidad de un equipo nombrado por el grupo gestor, con apoyo del equipo facilitador.

6. EL RETO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Para darle sentido y consistencia a la dinámica de cambios que se busca iniciar y/o profundizar con el tipo de planificación participativa propuesto aquí, es fundamental hacerlo con la visión de crear espacios y mecanismos progresivamente más dinámicos y democráticos de participación ciudadana y concertación, que adquieran una naturaleza institucionalizada como parte natural del proceso y cultura de desarrollo local.

Cuando hablamos de la institucionalización de la planificación participativa, específicamente, y más generalmente la participación ciudadana y la concertación para el desarrollo local, esto significa que las reglas de juego que orientan la forma en que se realizan estas prácticas son entendidas por todos los involucrados y que estas reglas orientan su comportamiento. La forma de realizar estas prácticas debe estar plasmada en una reglamentación formal a través de una ordenanza municipal y/o una ley nacional. Sin embargo, lo más importante, es la construcción de una cultura de respeto por estas reglas y por los acuerdos tomados entre los agentes involucrados.

El primer proceso y quizás el más fácil de institucionalizar, es la planificación de la gestión municipal, ya que existen avances importantes en esa dirección en muchos municipios. Debería ser obligatorio para las municipalidades involucrar a la ciudadanía en planificar sus inversiones y otros aspectos relacionados con los servicios públicos que prestan. También, la rendición de cuentas y la apertura de espacios para la contraloría ciudadana, que aseguren la transparencia de la gestión municipal en la implementación de lo acordado a través de la planificación participativa.

De forma similar, debería ser obligatorio para otras entidades públicas que manejan fondos que deben ser destinados al bien

público, abrir y gradualmente institucionalizar mecanismos y espacios para que la ciudadanía pueda dar seguimiento, evaluar e incidir directamente en definir prioridades para su gestión. Esto será especialmente importante para la institucionalización progresiva de procesos más complejos de desarrollo local.

Tal y cómo fue señalado antes, un requerimiento para garantizar mejor la sostenibilidad de los procesos y progresiva institucionalización de la planificación participativa es la formación, consolidación y fortalecimiento de los espacios y mecanismos formados para facilitar la participación ciudadana y la concertación en la gestión e implementación de los planes, aquí llamados Comités o Consejos de Desarrollo.

Un paso importante en esta dirección, sería la incorporación de nuevos agentes en los espacios de concertación para la solución de problemas específicos. Otro elemento, debería ser la implementación de un programa intensivo y generalizado de capacitaciones a los miembros, balanceando el énfasis en aspectos conceptuales del desarrollo local y en aspectos prácticos para fortalecer las capacidades de los agentes locales como agentes de su propio desarrollo.

En general, es necesario contemplar el fortalecimiento de la capacidad de implementación de los diferentes agentes locales, el gobierno municipal, los comités de desarrollo, las ONG's y OG's, que serán los responsables de la implementación de las actividades planificadas. Cada quien en su especialidad.

Además, como la innovación es generalmente producto de un proceso colectivo de aprendizaje, la promoción de iniciativas innovadoras para la solución de problemas prioritarios requiere de una creciente capacidad del conjunto de agentes locales para aprender interactivamente y trabajar de forma coordinada. Esto es algo que sólo se aprende haciéndolo.

Otro elemento crucial para la institucionalización de la planificación participativa y el funcionamiento de los comités de desarrollo es el fortalecimiento de la organización de las comunidades urbanas y rurales, así como de los grupos sociales y económicos de la población. En varios casos estudiados, comités de desarrollo han asumido esto como uno de sus principales funciones al principio de su desarrollo.

Como último punto, al plantear la institucionalización es necesario abordar los recursos y tiempos necesarios para implementar el tipo de planificación participativa propuesta aquí en los 262 municipios. Esto requiere comprender que una cosa es lo que se necesita para elaborar los diferentes tipos de planes que hemos mencionado y otra, es lo que se necesita para impulsar las dinámicas más amplias de participación ciudadana, concertación y coordinación para el desarrollo local, que dan sentido a la planificación como un instrumento.

En este sentido, es necesario dimensionar que lo que se quiere lograr al institucionalizar gradualmente la planificación participativa del desarrollo local y crear y fortalecer mecanismos permanentes de concertación para la ejecución de actividades de desarrollo, no son cambios cosméticos a los procesos actuales de desarrollo local en los municipios de El Salvador. Son cambios de fondo. Por tanto, tampoco serán pocos los recursos y tiempos requeridos.

El número de variables que se deben tomar en cuenta (tamaño geográfico y poblacional del municipio, porcentaje urbano y rural de la población y su dispersión en el territorio, acceso a las comunidades, nivel de organización de las comunidades y otros sectores sociales y económicos, etc.) para estimar tiempos y recursos de actividades específicas es demasiado muy amplio para hacer un intento de estimarlos aquí.

Sin embargo esta claro que el financiamiento de este tipo de procesos en los 262 municipios del país, demandaría, pues,

una inversión grande del Estado, complementada por una inversión importante del sector privado y ONG's especializadas en este campo, tanto para la realización de las actividades de planificación y concertación, como para la gestión y la implementación de lo planificado. Aunque se podría canalizar la inversión pública a través de instituciones nacionales centralizadas, sería más eficiente canalizar esta inversión a través de las municipalidades en el marco de una progresiva descentralización del Estado, bajo la orientación de la institución nacional rectora de las políticas gubernamentales del desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Blandón de Grajeda, Flora, Maria Elena Moreno, Andrew R. Cummings y Oscar López, "Sistematización de La Experiencia del Comité de Desarrollo de Tecoluca," documento inédito, FUNDE, 2000.
2. Cerritos Parada, Porfirio y Aida Herrera Moran, "Iniciativas de Desarrollo Económico Local: Experiencias en Proceso," El Salvador: SACDEL, 1999.
3. Córdova Macías, Ricardo y Carlos Benjamín Lara M, "Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana" No. 4 El Salvador, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador, 1996.
4. Grupo Consultivo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). "Estrategia Nacional de Desarrollo Local," El Salvador: Gobierno de El Salvador, 1999
5. Red de Intercambio de Desarrollo Local, "El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación," El Salvador, 1998.
6. Rodríguez, Marcos y Alfonso Garcia "Concertación y Alianzas para el Desarrollo Local. La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa". Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa, 2000.

La Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1991 como centro de investigaciones autónomo y sin fines de lucro. Su misión fundamental es generar pensamiento, análisis y propuestas de desarrollo sustentable e incidir en los distintos actores sociales y centros de poder mediante la investigación, capacitación, asesoría y cabildeo para mejorar las condiciones de vida y elevar la capacidad de negociación de los sectores excluidos de la sociedad. Entre los miembros fundadores de la FUNDE, se incluyen organizaciones populares, organismos cooperativos e instituciones de desarrollo social.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Iniciativa
Cristiana Romero

OXFAM
Gran Bretaña

Fundación
Heinrich Böll