

## La experiencia reciente de la elaboración de planes estratégicos participativos (PEP) en El Salvador

Ana Cristina Vidal Vidales\*

### Resumen

La elaboración de planes estratégicos participativos (PEP) en El Salvador representa una experiencia valiosa en tanto es una iniciativa impulsada desde el Gobierno central, dirigida a los gobiernos locales y priorizando el desarrollo territorial con la apertura de distintos mecanismos para la participación. El proceso, iniciado en el año 2012, buscó dejar en los gobiernos locales herramientas de planificación para la conducción del desarrollo estratégico, con base en una serie de lineamientos establecidos en el documento *Pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa del municipio con énfasis en el desarrollo económico del territorio*. Lo anterior presenta una oportunidad para comparar lo que dicha guía esperaba del proceso con las distintas realidades territoriales, principalmente en lo relativo a la formación y despliegue de capacidades de los distintos actores territoriales, en especial las que se refieren a las instancias locales de apoyo conformadas en el proceso: el Equipo Local de Apoyo, el Grupo Gestor y la Instancia de Participación Permanente.

### Palabras clave:

planificación estratégica participativa, capacidades, desarrollo territorial.

\* Investigadora de la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), [avidal@uca.edu.sv](mailto:avidal@uca.edu.sv)

## Introducción

A partir de la década de los cincuenta del siglo pasado, en el país se han llevado a cabo varias iniciativas de planificación en distintos niveles territoriales, siendo las más conocidas las impulsadas desde el Gobierno central y el caso específico del área metropolitana de San Salvador.

En este siglo, casos emblemáticos de planificación son el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT) en 2004, que proponía una división en 14 regiones — que no correspondía necesariamente a los 14 departamentos del país— y el desarrollo de sus respectivos planes de desarrollo territorial, impulsados por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y finalizados recientemente. El objetivo de estos era dejar, a los gobiernos locales, un instrumento que les permitiera retomar la planificación desde su ámbito local.

Sin embargo, distintos motivos han limitado la puesta en práctica de dichas iniciativas de planificación, entre los cuales se reconoce la falta de consenso y participación ciudadana, así como la carencia de la institucionalidad que regule los procesos de planificación.

Más recientemente, y siguiendo principios de participación ciudadana, se desarrollaron otras iniciativas, como Territorios de Progreso (2011-2013), a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia, así como asistencias técnicas desde el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en forma de planes estratégicos participativos, presupuestos de inversión participativos, ejercicios de rendición de cuentas, entre otros.

El marco normativo nacional también busca fomentar la planificación. Por ejemplo, el Código Municipal establece, como una de las competencias de los gobiernos locales, la elaboración de planes de desarrollo, pero muchos trabajan tradicionalmente a través de planificación a corto plazo, general-

mente anual, y respondiendo a necesidades puntuales de las comunidades en infraestructura y servicios, lo que ha dificultado el proceso de evolución en la administración municipal hacia una visión a largo plazo y más estratégica del desarrollo territorial.

Con base en lo anterior, y desde el reconocimiento de la multidimensionalidad del desarrollo territorial, se ha impulsado la elaboración de planes estratégicos participativos (PEP), buscando fortalecer la gestión de los gobiernos locales por medio de herramientas de planificación estratégica para la conducción de desarrollo territorial. El presente trabajo se basa en la sistematización de dicha experiencia, realizada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), y está enfocado en las capacidades que surgieron en el proceso en los actores que estuvieron vinculados, especialmente de las instancias locales de apoyo que se conformaron.

## 1. Contexto

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 del Gobierno central buscó impulsar procesos de descentralización y desconcentración. Así, a través de fondos provenientes de un préstamo adquirido con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se buscó “fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en su gestión administrativa y financiera, la planificación estratégica participativa, la prestación de servicios básicos y la gestión de riesgos, y estimular la economía en los territorios, a través de la inversión en infraestructura básica y la generación de empleo”, dándole vida al Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL) con una duración de cinco años (2010-2015) (PFGL, 2013).

Dentro de este proyecto, el “Subcomponente 2.3. Fortalecimiento de la capacidad para la planificación participativa de las municipalidades” se ocupó de impulsar procesos de planificación estratégica participa-

tiva, basados en un instrumento que define las etapas, pasos y procesos, elementos mínimos y actores que deben involucrarse.

El documento que contiene las pautas metodológicas fue elaborado a partir de talleres de reflexión y redacción con personal de distintas instituciones del Gobierno central y ONG con experiencia en la facilitación de procesos de planificación participativa, y se generó con la intención de institucionalizar lineamientos, criterios, y orientar a diversas instancias que brindan asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de procesos de planificación territorial (SSDT, 2011).

De acuerdo con el documento mencionado, estos lineamientos y criterios incluían el fomento de la participación de cuatro tipos de actores: 1) el gobierno municipal, a través del Concejo, funcionarios y empleados; 2) la población, a través de líderes locales, organizaciones comunales y sectores organizados; 3) instituciones públicas y privadas; y 4) la instancia que facilita el proceso.

A partir de la inclusión de estos actores en el proceso de planificación, debían conformarse tres instancias de apoyo en el proceso: 1) el Equipo Local de Apoyo (ELA), integrado por representantes de la municipalidad y de la sociedad civil que demuestran altos niveles de conocimiento de la realidad social y económica de su entorno, así como una capacidad proactiva y acercamiento con otros actores del municipio. Su función es la de servir como vínculo entre la instancia que facilita el proceso y el gobierno municipal, brindando apoyo operativo durante las tres primeras etapas de la planificación; 2) el Grupo Gestor (GG), integrado por representantes de la municipalidad, comunidades y sectores del municipio interesados en colaborar con el proceso y contando con representantes de instituciones públicas y privadas como asesores. Este grupo brinda aportes y propuestas al proceso y valida insumos y productos; y 3) la Instancia de Participación Permanente (IPP), integrada por representantes del gobierno municipal,

diversas organizaciones y sectores de la población, seleccionados por el Grupo Gestor, que se conforma con el propósito de dar seguimiento y coordinar el PEP en coordinación con el Concejo Municipal (SSDT, 2011).

Del mismo modo, el proceso de planificación se organizaba en cuatro etapas:

1. Preparación de condiciones previas.
2. Diagnóstico del municipio.
3. Plan estratégico del municipio.
4. Acompañamiento a la gestión y seguimiento del plan.

A través de entidades asesoras (ONG y empresas consultoras) que dirigían y coordinaban los procesos de planificación bajo la asistencia técnica de PFGL y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), el subcomponente del proyecto llegó a 92 gobiernos locales, permitiéndoles contar con un instrumento de planificación estratégica, elaborado de forma participativa, que busca vincular a distintos actores territoriales para la construcción de una visión de desarrollo concertada, identificando los principales potenciales territoriales. Alcances adicionales del proceso se refieren al fortalecimiento de capacidades de las personas e instituciones en distintos ámbitos (uso de los recursos naturales y patrimoniales, monitoreo y seguimiento del plan, entre otros), así como coordinación de iniciativas de los distintos niveles de gobierno .

Los criterios de selección mínimos para que un municipio formara parte de la iniciativa, de acuerdo con PFGL, son los siguientes:

1. Que el municipio no cuente con un instrumento de planificación del desarrollo local.
2. Que la municipalidad no contara con recursos propios o de cooperantes para su elaboración.

3. Que el Concejo Municipal expresara formalmente su disposición para elaborar e implementar el plan.

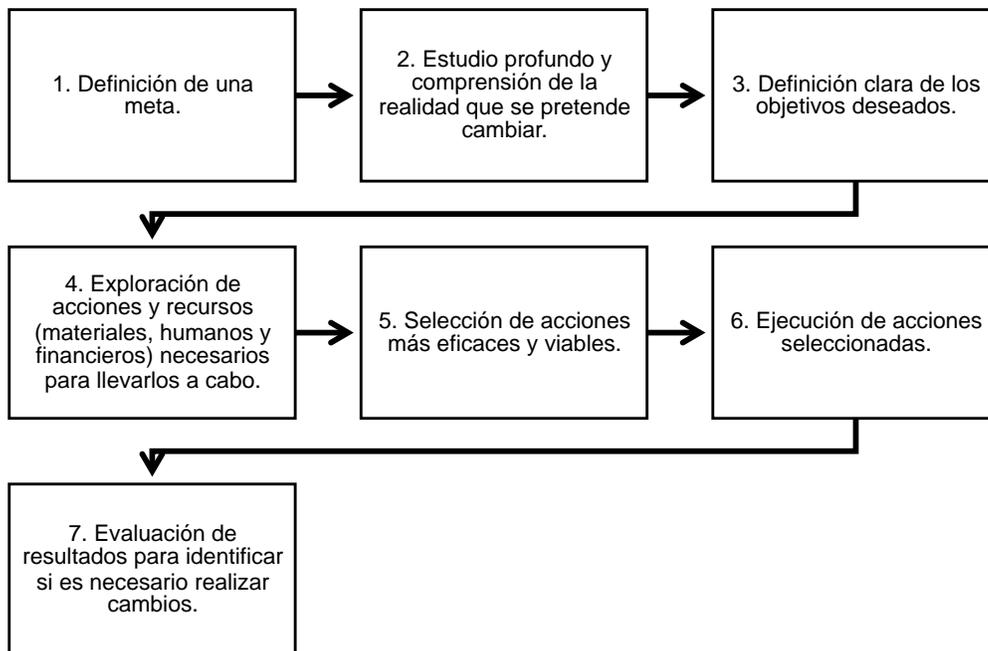
## 2. Marco conceptual

Para el análisis de la experiencia del desarrollo de los PEP, se partió de los conceptos de planificación en el ámbito territorial y capacidades para la planificación.

### 2.1. Planificación en el ámbito territorial

De acuerdo con Harnecker y Bartolomé (2015), citando a Carucci (2009), la calidad de un Gobierno puede medirse respecto a las decisiones que toma en cuanto a la claridad con la que define las metas que busca alcanzar, a su interpretación de la realidad que pretende cambiar, al análisis de los recursos necesarios para ello o a su capacidad para anticipar situaciones que puedan surgir en el camino y obstaculizar la realización de las metas definidas. En ese sentido, la planificación retoma y vincula coherentemente una serie de elementos, que se muestran en la Ilustración 1.

**Ilustración 1. Elementos vinculados con la planificación**



Fuente: elaboración propia con base en Harnecker y Bartolomé (2015).

La decisión de planificar implica el reconocimiento de que es necesario llevar a cabo el proceso y, por lo tanto, requiere voluntad colectiva y cambios en la forma de hacer las cosas. Además, conlleva el reconocimiento de que el logro de los objetivos tomará algunos

años y que las actuaciones no se limitan a la mejora de servicios e infraestructura pública, sino que buscan modificar otras dimensiones de la sociedad, contribuyendo a la eliminación de inequidades, creación de puestos de trabajo, aprovechamiento sostenible de

recursos disponibles, entre otros, reconociendo y potenciando las particularidades de cada territorio (Harnecker y Bartolomé, 2015).

## 2.2. La planificación estratégica

En concordancia con las dimensiones del desarrollo territorial, es posible hacer una analogía entre los retos actuales de los territorios y lo que Borja y Castells (1997) identifican como retos a los cuales las grandes ciudades deben responder para mejorar su competitividad e insertarse en los espacios económicos globales: una nueva base económica, infraestructura, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Una estrategia para responder a estos retos consiste en contar con lo que los autores denominan “proyecto [de ciudad]”, es decir, un plan estratégico, a través del cual se define una visión que se basa en diagnósticos, la concreción de actuaciones de carácter público y privado, y el establecimiento de un marco coherente de movilización y cooperación entre los actores involucrados.

Los autores, asimismo, identifican tres factores críticos para la eficacia de la planificación:

- a. Movilización de actores públicos y privados, así como la concreción de actuaciones y medidas en el plazo inmediato, lo que permite verificar la viabilidad del plan y genera confianza entre los actores, al mismo tiempo que contribuye a construir un consenso ciudadano.
- b. Construcción o modificación de la imagen que el territorio tiene de sí mismo y en el exterior.
- c. El plan estratégico cuestiona al gobierno local y cómo este responde a sus atribuciones, así como la forma en que se relaciona con otras administraciones y con la población, sentando la base para una reforma política que se adapte a la realidad vigente en el territorio.

Por otro lado, según Borja y Castells (1997), el carácter estratégico de la planificación está dado por tres condiciones inherentes a las intervenciones propuestas:

- a. Deben corresponder a un escenario futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales.
- b. Deben ser coherentes con otras intervenciones y dinámicas del territorio sobre el cual inciden.
- c. Deben ser generadores de iniciativas que refuercen su potencial articulador.

### El rol del gobierno local en la planificación estratégica

Un gobierno local en la actualidad debería asumir responsabilidades y competencias asociadas con la promoción y el desarrollo de los territorios. Por ello, de acuerdo con Borja y Castells (1997), los gobiernos locales, al adquirir un papel promotor, deberían:

- a. Liderar un proceso de mejora de la oferta de infraestructura y servicios territoriales, por medio de la creación de las condiciones necesarias para que tanto actores públicos como privados cuenten con el incentivo para realizar esas obras y con el fin de atraer la inversión.
- b. Contar con mecanismos apropiados para la concertación con otras administraciones públicas y para la cooperación público-privada.
- c. Promover en los habitantes del territorio el sentido de pertenencia, así como la apropiación de una visión colectiva del territorio.
- d. Generar mecanismos de cooperación social y participación ciudadana.

### 2.3. La participación en la planificación

La tradición de la planificación centralizada se basa en un modo de planificar “a puertas cerradas”, donde las decisiones se toman desde las autoridades administrativas. Para Borja y Castells (1997), un plan estratégico que no cuenta con la suficiente participación y consenso o que tiene carencias de carácter técnico en su formulación, trae consigo una serie de riesgos. Entre estos, es posible que se generen expectativas que no pueden llegar a cumplirse, objetivos genéricos, poco compromiso por parte de los actores, percepción exclusivamente política e, incluso, la no ejecución del plan.

Por otro lado, diversos autores afirman que donde la participación tienen mayores posibilidades de ser efectiva es en el ámbito local (Guillén, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009, citando a Ziccardi, 1997). Debido a lo anterior, los procesos de planificación estratégica deberían buscar la vinculación de distintos actores, ya que se reconoce que las personas que habitan y se desenvuelven en los territorios son quienes mejor conocen los problemas que les afectan.

Borja y Castells (1997) definen esta participación entre agentes públicos y privados como una condición indispensable de la planificación estratégica, y que debe de producirse en todas las etapas del proceso, reforzada por una estrategia eficiente de comunicación dirigida a cada uno de los actores de acuerdo con sus características particulares y generando concertación acerca de las actuaciones estratégicas.

Para Harnecker y Bartolomé (2015), una forma más integral de participar en los procesos de planificación, involucrando plenamente a la ciudadanía en el proceso, denominada planificación participativa, es aquella donde las personas sean quienes realmente discutan y decidan cuáles son sus prioridades, elaborando y ejecutando sus propios proyectos, de acuerdo con sus capacidades, y recurriendo a instancias superiores únicamente si el proyecto es mayor a estas. Esto implica la aplicación del principio de subsidiariedad, a través de un sistema nacional de planificación participativa que articule los planes de distintos niveles territoriales y de gobierno.

La participación ciudadana se convierte en una herramienta clave para la transformación del territorio, ya que facilita el involucramiento de los habitantes, quienes representan intereses particulares, mas no personales (Guillén, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009).

La participación en los procesos de planificación tiene varios niveles o alcances, de acuerdo con los objetivos del proceso y la capacidad de participación de los actores, lo que incide en la calidad de su aporte o participación.

Diversos autores identifican varias etapas o momentos en la participación ciudadana, donde se muestra una evolución entre cada una de ellas dependiendo del grado de involucramiento de la ciudadanía en las políticas públicas. De estas, una de las más reconocidas es la “Escalera de la participación ciudadana”, de Arnstein (1969). Es importante notar que, a pesar de que estos conceptos teóricos se han venido desarrollando desde hace varios años, muchos territorios aún no han alcanzado los niveles más altos de participación ciudadana.

**Tabla 1. Escalera de la participación ciudadana, de Arnstein**

<b>Nivel de participación</b>	Poder ciudadano	<b>Control ciudadano:</b> la ciudadanía maneja la planificación, formulación de políticas y gestión de programas, controlando los fondos necesarios.
		<b>Poder delegado:</b> la ciudadanía tiene una mayoría en comisiones que tienen facultades reales para la toma de decisiones.
		<b>Coparticipación:</b> se distribuye el poder entre ciudadanos y poder político y se distribuyen responsabilidades.
	Participación simbólica	<b>Apaciguamiento o aplacamiento:</b> se elige a los ciudadanos que asesorarán el proyecto, pero quienes deciden siguen estando en el poder político.
		<b>Consulta:</b> consiste en recolectar opiniones, sin asegurar que estas sean tomadas en cuenta.
		<b>Información:</b> se informa a la ciudadanía sin abrir canales para la retroalimentación.
No participación	<b>Terapia y manipulación:</b> se limita a lograr el apoyo de la población.	

Fuente: Guillén, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009.

## 2.4. Capacidades de planificación

El enfoque de capacidades de planificación parte de tres premisas: 1) las capacidades son una construcción histórica y colectiva, cuyo origen es endógeno; 2) las capacidades están sujetas a la proactividad, articulación de relaciones desiguales de poder y potenciación de los actores; 3) las capacidades pueden encontrarse tanto en la formulación de una visión de desarrollo, como en la organización y acumulación de experiencias y conocimientos, lo que se transforma en un capital territorial (UCA, 2014).

En ese sentido, se distinguen dos dimensiones en el enfoque de capacidades: las políticas y las técnicas. Por un lado, las capacidades políticas se refieren a aquellas que están “enfocadas en la creación de vínculos y redes para la búsqueda de consensos”, a través de la construcción e implementación de planes y las consiguientes acciones de negociación e incidencia en tomadores de decisión, involucramiento de actores territoriales, disposición de comprometer recursos y establecimiento de marcos normativos. Adicionalmente, se refieren a la construcción de redes de actores a partir de una visión compartida de desarrollo territorial, a través de la cual se establecen y activan mecanismos de concertación, coor-

dinación y participación. Por otro lado, las capacidades técnicas se relacionan con la generación y aplicación de conocimiento de parte de los distintos actores. Lo anterior se refiere tanto a la forma en que se aplican los saberes de distintas disciplinas, incluido el conocimiento del territorio y cómo estos se integran en la aplicación del plan, como a la transformación de procesos de planificación en resultados concretos (UCA, 2014).

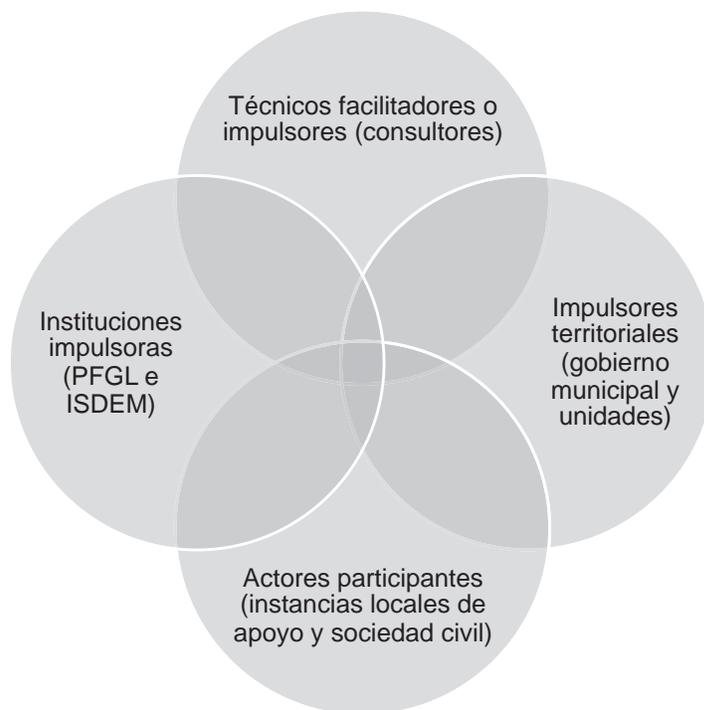
Así, dentro de los procesos de planificación, se distinguen tres tipos de actores: 1) técnicos impulsores o, para el caso particular, ONG y empresas consultoras; 2) impulsores territoriales, o el gobierno municipal y las unidades técnicas al interior de la municipalidad vinculadas con el proceso; y 3) actores participantes (UCA, 2014).

Estas capacidades varían, además, de acuerdo con el rol que juega cada uno de los distintos tipos de actores en los procesos locales, complementándose y, finalmente, logrando impulsar —o frenar— los procesos de planificación. Sin embargo, podría decirse que la calidad de estos procesos depende de dos factores: la forma en que los actores asumen su rol, y cómo estos se coordinan o actúan sinérgicamente para impulsar dichos procesos.

La ilustración 2 muestra la vinculación y coordinación que debe existir entre los distintos actores vinculados con el proceso PEP, lo que afecta directamente el resultado del proceso. Se parte del supuesto de que

cada uno de los actores genera aportes al proceso, con base en su rol, para lograr una coordinación que da como resultado un proceso de planificación participativa eficiente.

**Ilustración 2. Actores vinculados con el proceso de planificación**



Fuente: elaboración propia.

### 3. La experiencia de la implementación de los planes estratégicos participativos

El proceso de implementación de las pautas metodológicas para el desarrollo de planes estratégicos participativos, a partir del PFGL, fue sistematizado por la UCA y presentado en el informe llamado *Gestión de conocimiento sobre planificación estratégica participativa en El Salvador* (2014). En dicho

informe, el enfoque principal eran las capacidades de planificación, dentro de las cuales, tal como se dijo previamente, pueden distinguirse dos dimensiones, la política y la técnica.

De manera general y según el documento mencionado previamente, la tabla 2 muestra una síntesis de las capacidades prioritarias encontradas en los actores que formaron parte del proceso.

**Tabla 2. Capacidades de los distintos actores relacionados con los procesos de planificación**

	Capacidades políticas	Capacidades técnicas
Técnicos impulsores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manejo del proceso de negociación y concertación.</li> <li>2. Construcción de redes de actores.</li> <li>3. Incidencia en tomadores de decisión dentro y fuera del territorio.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metodología para manejar el proceso y aplicar las pautas.</li> <li>2. Análisis multiescala (local, regional, nacional).</li> <li>3. Elaboración de documentos e instrumentos sintéticos, claros y precisos.</li> <li>4. Transferencia de conocimiento y herramientas a actores locales.</li> </ol>
Impulsores territoriales (gobierno municipal y unidades)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Voluntad política de los gobiernos locales de apostar al proceso.</li> <li>2. Inclusión, negociación, resolución de conflictos y concertación.</li> <li>3. Toma de acuerdos, seguimiento y cumplimiento efectivo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización de un equipo efectivo.</li> <li>2. Construcción de mecanismos de monitoreo.</li> <li>3. Apropiación del proceso y de instrumentos.</li> <li>4. Gestión de recursos para la implementación.</li> </ol>
Actores participantes (instancias locales de apoyo y sociedad civil)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Motivación para mantenerse en el proceso y contribuir a la red de actores.</li> <li>2. Liderazgo y representatividad.</li> <li>3. Incidencia en tomadores de decisión.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis de las problemáticas locales.</li> <li>2. Manejo de herramientas de seguimiento, control y monitoreo.</li> <li>3. Participación en la implementación (contraloría ciudadana e impulso de acciones del PEP).</li> </ol>

Fuente: (UCA, 2014).

El informe, además, plantea una serie de hallazgos fundamentados en los aportes brindados por los distintos actores, que fueron convocados a participar en talleres donde compartieron sus percepciones acerca del proceso. Dichos hallazgos son comparados con las funciones que se plantean en el documento de las pautas metodológicas, con el fin de contrastar la realidad vivida en los territorios con los lineamientos proporcionados.

### 3.1. Instituciones impulsoras

A pesar de que no se analiza su rol en el informe elaborado por la UCA o las pautas metodológicas, las instituciones impulsoras del Gobierno central, tales como PFGL e ISDEM, juegan un papel importante, en el sentido de que los actores percibían que su presencia podía mejorar los vínculos entre ellos, principalmente con los gobiernos locales y actores extraterritoriales. En general, se contempló la idea de que los posibles conflictos territoriales podrían haberse resuelto con su presencia

y apoyo, ya que se espera que ellos tengan cierto nivel de influencia en los gobiernos locales, además de que generaba credibilidad en el proceso ante la población, principalmente, al asociarlo con una política de estado.

### 3.2. Técnicos impulsores

La instancia que facilita el proceso, o “entidad asesora” (SSDT, 2011) debe, en esencia, guiar el proceso de formulación de PEP, brindando espacios para el diálogo entre actores y asesorándoles, así como contribuyendo a que estos desarrollen las capacidades necesarias para acompañar la planificación.

La experiencia de los técnicos facilitadores o consultores es un elemento importante al momento de impulsar el proceso de planificación, ya que de ellos surge la atención no solo a los aspectos técnicos, sino también operativos y logísticos. En muchos casos, el éxito y apropiación del proceso dependen de su capacidad técnica para facilitar y consolidar

la colaboración de los distintos actores, especialmente las municipalidades y actores locales y extraterritoriales.

Las habilidades de los técnicos facilitadores para comunicar el proceso de acuerdo con las particularidades de cada actor involucrado permiten el avance eficiente del proceso. Así, la forma en que comunican la información a los actores territoriales está estrechamente vinculada con las habilidades pedagógicas de las personas facilitadoras para el desarrollo de capacidades de los actores involucrados y la manera en la que se redactan los documentos, comunicando su contenido con claridad.

Adicionalmente, y en relación con sus capacidades políticas, el saber animar, mediar y resolver conflictos en el proceso de planificación permite, en parte, el buen desarrollo de cada una de las etapas, así como el fomento de una participación más amplia.

### **3.3. Impulsores territoriales**

#### **Los gobiernos municipales**

De acuerdo con las pautas metodológicas, el rol principal de los concejos municipales es promover el proceso, verificando que este se lleve a cabo con una participación efectiva y equitativa de los actores del municipio (SSDT, 2011).

El involucramiento de los gobiernos municipales en el proceso de planificación estuvo sujeto a variables de distinta naturaleza. Por un lado, la identidad ideológica juega un rol importante, ya que esta puede incidir en el compromiso político con respecto al proceso, su vinculación con instituciones de otros niveles de gobierno, las comunidades que se encuentran más cercanas a la municipalidad e, incluso, la continuidad en el poder.

La voluntad política para impulsar el proceso de planificación también estaba vinculada a otros procesos locales o particulares,

como la experiencia previa en procesos de planificación, especialmente de carácter participativo, así como los lazos existentes entre la municipalidad y la población, y canales de comunicación existentes.

Por otro lado, y con relación a la continuidad del gobierno local, es importante tomar en cuenta que los tiempos del proyecto no necesariamente correspondían a los tiempos locales. Es decir, en muchas ocasiones el proceso de planificación iniciaba en municipios donde quien había mostrado el compromiso y presentado la solicitud para participar en el proceso, de acuerdo con los criterios de selección del PFGL planteados previamente, era un gobierno local anterior, por lo que se presentaban ciertas dificultades o limitantes sujetas al esfuerzo de inducción con los nuevos gobiernos locales, cuya responsabilidad debía ser compartida tanto por la instancia facilitadora como por los actores impulsores de la iniciativa.

En general, pudo observarse que la presencia permanente de representantes de la municipalidad, ya sea a través de concejales o equipo técnico, como el del área de Proyección Social, tiene relevancia, ya que ante la población demuestra un nivel de compromiso e involucramiento alto, sumando a los niveles de credibilidad.

### **3.4. Actores participantes**

Los actores participantes identificaron, bajo su experiencia y a pesar de su motivación para formar parte del proceso, dos grandes tipos de limitaciones para su participación efectiva en él. Estas se relacionan con aspectos logísticos y de conocimiento, y, en menor grado, aspectos climáticos.

En cuanto a los aspectos logísticos, se vieron con limitaciones relacionadas con las dinámicas territoriales para asistir a las reuniones, tales como horarios incompatibles, falta de recursos para movilizarse, entre otras.

Por otro lado, mostraron interés en el proceso, pero manifestaron tener poco conocimiento de ciertos aspectos técnicos que conlleva su rol en la planificación. Algunas de estas limitaciones se refieren a desconocer los canales de comunicación adecuados con la municipalidad, así como el grado de incidencia que puedan llegar a tener con tomadores de decisión.

### **Población: líderes locales, organizaciones comunales y sectores organizados**

El aporte de estos actores, de acuerdo con las pautas metodológicas, se fundamentaba en la información que ellos pueden aportar en tanto son reconocidos como una fuente directa. Se esperaba también que aportaran recursos de contrapartida y que participaran en las actividades de contraloría y evaluación del PEP.

La experiencia confirma el hecho de que una de las condiciones que facilita la participación es el nivel de organización de la población. Tal y como lo reconocieron estos actores, el establecimiento de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) y las organizaciones sectoriales como jóvenes, mujeres, actores económicos, entre otros, se convierte en una capacidad positiva que permite, en primer lugar, que se les identifique como actores, y, en segundo lugar, que se les reconozca como representantes de una comunidad o sector determinado. Es importante recalcar que el Grupo Gestor se conformó con algunos de estos actores, considerados por la población como sus representantes.

Sin embargo, y a pesar del grado de motivación que tengan, los aportes de este tipo de actores se ven condicionados por su visión, que apunta a la realización de proyectos sumamente puntuales, o microproyectos, enfocados en beneficios específicos para sus comunidades, lo que afecta la construcción de una visión estratégica de municipio.

### **Actores extraterritoriales**

Se consideran actores extraterritoriales distintas instancias del Gobierno nacional (tales como los Ministerios), la cooperación internacional y otros que tienen incidencia en los territorios particulares. Su vinculación es importante, en tanto pueden aportar al proceso de planificación brindando información, en el rol de “consultores” que les asignan las pautas metodológicas, e incluso llegar a cumplir uno de los objetivos del proceso, que es el que se refiere a la coordinación de acciones y proyectos, reduciendo duplicidad de esfuerzos y permitiendo enfocar los recursos en proyectos dirigidos a atender necesidades relevantes para la población del municipio.

Sin embargo, su participación se vio limitada a la extensión de la convocatoria, la cual muchas veces depende de la relación que puedan tener con los gobiernos locales, así como el alcance de las acciones que estén realizando en los territorios. Adicionalmente, la sostenibilidad de su participación en las distintas actividades es uno de los principales problemas que se dieron durante los procesos de planificación.

### **Instancias locales de apoyo**

El análisis se enfoca en ellas en tanto son grupos de actores que se crean para darle cumplimiento a los objetivos de cada una de las etapas del proceso. En tal sentido, las instancias locales de apoyo son aquellas que se conforman y fortalecen en cada una de las etapas de la planificación, de acuerdo con las pautas metodológicas: Equipo Local de Apoyo (ELA), Grupo Gestor (GG) e Instancia Permanente de Participación (IPP). La experiencia demuestra que es importante cuidar que el proceso de organización de estas instancias sea representativo del sistema de actores territoriales, así como procurar un proceso de inducción en el que se genere un verdadero sentido de responsabilidad y apropiación de los roles. En ello juega un papel relevante la

intervención de los actores impulsores (ISDEM y PFGL), ya que esto permite fortalecer el compromiso de los gobiernos locales con el proceso.

Cobra especial relevancia la calidad de los aportes que hagan estos actores, ya que de ellos depende la construcción y consolidación de la visión estratégica del territorio. Esta corre el peligro de ser muy amplia o enfocarse en proyectos demasiado específicos si no

logra incidirse en la creación de una visión territorial.

La tabla 3 recoge los hallazgos del proceso de sistematización de la *Gestión de conocimiento sobre planificación estratégica participativa en El Salvador (2014)*, comparándolos con las capacidades que desarrollar en los actores que establecen las pautas metodológicas, permitiendo comparar lo que se esperaba del proceso con las capacidades desarrolladas en la práctica.

**Tabla 3. Capacidades que desarrollar en actores según las pautas metodológicas y capacidades desarrolladas en la práctica del impulso del proceso PEP**

Etapa del proceso de planificación	Actores	Capacidades que desarrollar (según pautas metodológicas)	Capacidades desarrolladas (en la práctica)	Aspectos que fortalecer
<b>Etapa I: Preparación de condiciones previas</b>	Concejo Municipal	-	Disposición de alcaldes y concejales. Voluntad política.	Capacidades de comunicación y retroalimentación respecto a compromisos adquiridos y rendición de cuentas. Apropiación de la iniciativa de planificación.
	Equipo Local de Apoyo	Proceso de planificación en los municipios, con énfasis en el desarrollo económico de su territorio y para la elaboración de un plan de trabajo.	Participación de técnicos municipales. Generación de motivación y confianza en participantes. Capacidad y habilidades para coordinar, incidir y animar a la participación.	Capacitación sobre las pautas metodológicas y el proceso. Que asuma el rol de cofacilitador del proceso. Fomento sostenido de la participación.
<b>Etapa II: Diagnóstico</b>	Equipo Local de Apoyo	Conocimiento y aplicación de herramientas para recolección y análisis de la información; técnicas de diseño y facilitación de reuniones.	Participación de personal técnico de la municipalidad.	Calidad de la información disponible. Generación de nueva información para actualizar el diagnóstico. Ampliar la convocatoria para incluir a más líderes y lideresas reconocidos.

Etapa del proceso de planificación	Actores	Capacidades que desarrollar (según pautas metodológicas)	Capacidades desarrolladas (en la práctica)	Aspectos que fortalecer
	Grupo Gestor	Concertación y búsqueda de entendimientos; planificación estratégica; comprensión del municipio y de su funcionamiento; importancia de las redes y asociados; desarrollo territorial y desarrollo económico territorial; entre otros.	Aporte y participación de los líderes comunales en la toma de decisiones. Identificación de prioridades.	Capacitación sobre las pautas metodológicas y el proceso. Previsión de recursos para facilitar aspectos logísticos. Motivación para continuar con el proceso.
<b>Etapa III: Elaboración del PEP</b>	Concejo Municipal, Grupo Gestor y Equipo Local de Apoyo	Planificación estratégica participativa; la evaluación, concertación y negociación de opciones estratégicas y de proyectos, así como estrategias para la gestión financiera.	Involucramiento de actores para construir la visión de desarrollo. Capacidad para motivar la participación	El alcance de la visión estratégica, que no se limite a proyectos puntuales, sino más bien que se enfoque en proyectos estratégicos. Grado de apropiación del plan.
<b>Etapa IV: Acompañamiento y seguimiento</b>	Instancia de Participación Permanente y Concejo Municipal	Divulgación y gestión del PEP, así como para los procesos de implementación, seguimiento y evaluación, aplicación de herramientas y metodologías de evaluación de proyectos.	Conformación, consolidación y reconocimiento de algunas IPP.	Fortalecimiento de capacidades esperadas para acompañar el proceso, fomentando su autonomía y reconociendo su papel respecto a la implementación del plan.

Fuente: (SSDT, 2011) y (UCA, 2014).

#### 4. Reflexiones finales sobre la experiencia PEP

Una de las principales preocupaciones del proceso de planificación PEP debe ser el fortalecimiento de las capacidades de los distintos actores vinculados. Por ello, cobra especial relevancia la definición de estrategias para que estos actores, principalmente de las instancias locales de apoyo, queden lo suficientemente familiarizados y empoderados con el proceso, para que puedan darle continuidad una vez que tanto la consultora como las otras instancias impulsoras se retiren al finalizar el proyecto.

Lo anterior implica un esfuerzo adicional en el fortalecimiento de capacidades para que cada uno de los actores comprenda también los alcances del proceso y su enfoque participativo. Esto tomando en cuenta que, en algunos territorios, los espacios de participación son prácticas nuevas, por lo que es posible que los actores territoriales no tengan las capacidades necesarias para impulsarlos.

Esto conlleva, entonces, a un proceso de inducción que permita que los impulsores territoriales, gobiernos municipales y actores participantes cuenten con las herramientas necesarias para generar una participación

de calidad, que trascienda la práctica de transmitir información a la población para alcanzar mayores niveles de empoderamiento ciudadano.

El concepto de la planificación de acuerdo concebido bajo las pautas metodológicas aspira a llegar a niveles de participación relacionados con el control ciudadano, lo que refuerza nuevamente la necesidad de empoderar a las instancias impulsoras territoriales, con el fin de lograr los objetivos de darle continuidad al proceso de planificación, a pesar de los cambios al interior de las municipalidades, y controlar la ejecución de los proyectos.

Es importante definir claramente los roles en los procesos de planificación, tomando en cuenta cada uno de los procesos necesarios para llevarlo a cabo y situaciones que pueden surgir. De esta forma, puede actuarse más eficientemente en el proceso.

Es también importante definir estrategias y criterios concretos para la selección de las personas que participarán en cada una de las etapas. Estos criterios podrían basarse en las siguientes características:

1. Liderazgo.
2. Capacidad de comunicar o establecer canales de comunicación.
3. Capacidad para proporcionar aportes con una visión estratégica.

La estrategia para la identificación de actores debe basarse en un conocimiento más profundo del territorio, que puede traer consigo visitas de campo, que permita determinar actores o personas con las capacidades y características necesarias para impulsar exitosamente el proceso. Una vez seleccionadas estas personas, debe darse un espacio para un proceso de inducción adecuado, que fortalezca su perfil como impulsores del proceso y les brinde herramientas para desempeñar mejor su rol.

En ese sentido, es importante reforzar las capacidades de la ciudadanía en cuanto a la participación, estableciendo un nivel alto de consciencia sobre el grupo de personas que representan y logrando trascender la idea de poner en la mesa proyectos de pequeña envergadura al tratarse de un plan estratégico.

La sostenibilidad de las IPP es uno de los factores más críticos del proceso, debido a que no se institucionaliza con suficiente formalidad. Si se conforma como una institución vinculada directamente con la municipalidad, los miembros de la IPP difícilmente asumen su rol, especialmente por falta de recursos relacionados con la movilidad, espacio para reuniones, entre otras. Esta modalidad también corre el riesgo de disolverse al momento de un cambio de gobierno local. Una práctica positiva es que el funcionamiento de la IPP sea considerado como parte del presupuesto municipal, que se concibe como un presupuesto participativo, considerando todos los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido.

Las actividades relacionadas con los espacios de participación conllevan limitantes de tiempo de las personas participantes. Su organización debe adaptarse a la realidad de las dinámicas territoriales, especialmente las económicas, y saber compaginar las rutinas y actividades de los actores, de manera que se conforme un espacio que asegure su participación. Además, es importante asegurar que se disponga de recursos para la movilidad de las personas participantes, de manera que puedan asistir a todas las actividades, y establecer claramente la responsabilidad de la sostenibilidad de la IPP, ya que una vez termina el proceso de planificación, esta se siente débil y sin acompañamiento.

Por otro lado, se considera necesario fortalecer el proceso a través de la definición de mecanismos que garanticen un verdadero involucramiento de los gobiernos locales, de manera que se vean a sí mismos como cofacilitadores del proceso, y así forta-

lezcan sus capacidades para la planificación. Pudo observarse en distintas ocasiones que los ciudadanos que formaron parte de los procesos, veían la presencia de representantes del concejo municipal como algo positivo, ya que les hace sentir que sus aportes llegarán a formar parte de la agenda política.

La generación de información al interior de las municipalidades, tanto la que se refiere a las actividades administrativas como a la de las dinámicas territoriales, se presenta como una de las mayores debilidades, cuya evolución deberá ser evaluada en el marco de la implementación de la Ley de acceso a la información pública.

Es necesario lograr que los gobiernos locales institucionalicen el PEP, de manera que las personas participantes vean reflejado su esfuerzo, lo valoren y velen por su cumplimiento, al mismo tiempo que se elevan los niveles de confianza hacia la municipalidad.

### Referencias bibliográficas

- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Guillén, A.; Sáenz, K.; Badii, M. y Castillo, J. (2009). "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana". *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Harnecker, M. y Bartolomé, J. (2015). *Planificando desde abajo. Una propuesta de planificación participativa descentralizada*. La Habana: Ediciones MEPLA.
- PFGL (19 de febrero de 2013). *Antecedentes*. Obtenido de sitio web del Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales: <http://www.pfgl.gob.sv/Site/index.php/pfgl/antecedentes.html>
- PFGL (s. f.). *Planificación participativa*. Obtenido de sitio web de PFGL: <http://www.pfgl.gob.sv/Site/index.php/componentes-pfgl/fortalecimiento-de-gobiernos-municipales/planificacion-participativa-2.html>
- SSDT (2011). *Pautas metodológicas para la planificación estratégica del municipio con énfasis en el desarrollo económico de su territorio*. San Salvador: SEA-SSDT.
- UCA (2014). *Gestión de conocimiento sobre planificación estratégica participativa en El Salvador*. San Salvador: PFGL.