

MARTA HARNECKER
JOSÉ JUAN BARTOLOMÉ

Desarrollar el Poder Popular:
Planificando desde abajo



Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo la sanción establecida en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público. Si precisa obtener licencia de reproducción para algún fragmento en formato digital diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) o entre la web www.conlicencia.com EDHASA C/ Diputació, 262, 2º 1ª, 08007 Barcelona. Tel. 93 494 97 20 España.

Edición: *Oswaldo C. Padrón Guás*

Maquetación, corrección y diseño: *Jadier I. Martínez Rodríguez*

© Marta Harnecker,

José Juan Bartolomé, 2024

© Sobre la presente edición:

Ruth Casa Editorial, 2024

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-9962-740-49-0

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio, sin la autorización de Ruth Casa Editorial. Todos los derechos de autor reservados en todos los idiomas. Derechos reservados conforme a la ley.

Ruth Casa Editorial

Calle 38 y Ave. Cuba,

Edif. Los Cristales,

Oficina no. 6

Apdo. 2235, Zona 9A, Panamá

<https://ruthtienda.com/>

www.ruthcasaeditorial.com

ruthtienda21@gmail.com

Sinopsis

Este texto está dirigido a quienes desean construir una sociedad humanista y solidaria, con pleno protagonismo popular. Una sociedad que ponga en práctica un modelo de desarrollo ecológicamente sostenible, que satisfaga de forma equitativa las verdaderas necesidades de la población y no las necesidades artificiales creadas por el capitalismo en su loca carrera por obtener más ganancias, es aquella en la que el pueblo organizado es quien decide qué, cuánto y cómo producir. Esto es lo que los autores han denominado planificación participativa y descentralizada.

Este libro es una propuesta elaborada en forma sencilla y un lenguaje accesible, con el propósito de servir como material de apoyo a aquellos gobiernos locales que deseen iniciarse en la planificación participativa. En la primera parte, se plasman las consideraciones más generales acerca del proceso de planificación descentralizada. La segunda aborda una propuesta metodológica acerca de cómo llevar adelante cada uno de los pasos del proceso de planificación participativa tanto en la comunidad como en el área territorial y en el municipio...

Datos de los autores

MARTA HARNECKER (Santiago de Chile, 18 de enero de 1937-Canadá, 15 de junio de 2019). Periodista, escritora, psicóloga, socióloga e intelectual marxista. Fue directora del Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana de La Habana; asesora del presidente Hugo Chávez, miembro del equipo de dirección del Centro Internacional Miranda, de Caracas, donde dirigió los programas "Instrumento político para el siglo XXI" y "Participación Popular"; integrante de la Red de Intelectuales y Artistas en Defensa de la Humanidad y autora de más de ochenta libros, todos en defensa de un mundo mejor, los pueblos y, por ende, de las fuerzas de izquierda. Recibió la Orden Nacional al Mérito en grado de Caballero otorgada por el gobierno de Ecuador (2016), el Premio al Pensamiento Crítico El Libertador (2014) y otros reconocimientos como la medalla "Marcelo Quiroga Santa Cruz" otorgada por la Asamblea Legislativa Boliviana (2014), Huésped de Honor y "Orden del Sol de Septiembre" del Gobierno de Cochabamba (2008), el Premio Nacional del Libro en Venezuela (2005) con su libro *Haciendo camino al andar* que reúne experiencias de gobiernos locales de participación popular en Brasil, Venezuela y Uruguay y el grado académico de profesora honoraria otorgado por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (2000).

JOSÉ JUAN BARTOLOMÉ, español. Economista, sociólogo y director de cine documental. Apasionado por América Latina, ha trabajado en El Salvador (CA), Chile y Cuba y recorrido buena parte de Latinoamérica. Ha sido profesor de Estructura Social de Iberoamérica en la Universidad Complutense de Madrid. Colaboró con Patricio Guzmán en la realización y postproducción de *La Batalla de Chile* y codirigió, junto a su hermana Cecilia, el documental de 180 minutos *Después de...* sobre la transición española. Ha realizado diversos documentales antropológicos y sociológicos para Televisión Española. Posteriormente y hasta su retirada como funcionario público, ejerció como responsable de la regulación de los medios de comunicación audiovisuales (radio y televisión) en España. Desde 1974 ha colaborado con Marta Harnecker en diversos trabajos, inicialmente sobre la problemática de Chile y Cuba, y en la actualidad sobre temas de participación popular.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| PÁGINA LEGAL | 2 |
| SINOPSIS | 3 |
| DATOS DE LOS AUTORES | 4 |
| CONTENIDO | 5 |
| PRÓLOGO | 19 |
| I UNA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA | 23 |
| PRIMERA PARTE: ASPECTOS CONCEPTUALES | 24 |
| PRESENTACIÓN | 24 |
| CAPÍTULO I. LO QUE ENTENDEMOS POR PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA | 29 |
| 1) BUSCANDO EL MAYOR PROTAGONISMO | 29 |
| 2) ¿QUÉ SIGNIFICA PLANIFICAR? | 29 |
| 3) HACIA UNA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA | 31 |
| a) Lo participativo en la planificación | 32 |
| b) Lo descentralizado en la planificación | 32 |
| 4) LOGROS Y DEBILIDADES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO | 33 |
| 5) LA IMPORTANCIA POLÍTICA DE NUESTRA PROPUESTA | 34 |
| CAPÍTULO II. LAS EXPERIENCIAS DE VENEZUELA Y KERALA | 38 |
| 1) EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES ORGANIZADAS EN VENEZUELA | 38 |
| a) El concepto de comunidad | 38 |
| b) Plan único que permita articular todas las iniciativas comunitarias | 39 |
| c) Promover el control social | 40 |
| d) Cómo elegir al consejo comunal | 41 |
| e) La Asamblea Comunitaria: la máxima autoridad | 41 |

| | |
|--|-----------|
| f) No discursos sino comportamiento práctico | 42 |
| g) Cómo asegurar buena asistencia y pluralidad | 43 |
| h) Un equipo que facilite la puesta en marcha del proceso | 44 |
| i) Entregar recursos financieros a proyectos pequeños | 45 |
| j) Pequeñas obras de gran impacto en Santa Tecla, San Salvador | 45 |
| k) Si hay escasez de recursos, concursar ideas-proyectos comunitarios..... | 47 |
| 2) LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA EN KERALA | 47 |
| a) Tres niveles de autogobierno local rural | 47 |
| b) Transferencia de recursos y competencias | 48 |
| c) De la aldea rural a reuniones en espacios más pequeños: circunscripciones o distritos electorales y grupos vecinales..... | 49 |
| d) Mayores recursos financieros para niveles inferiores..... | 52 |
| e) Principios por los que se rige el proceso | 53 |
| f) El aporte de las experiencias de Kerala y Venezuela | 54 |

CAPÍTULO III. NIVELES DE PLANIFICACIÓN Y TIPO DE PLANES.....56

| | |
|--|-----------|
| 1. SUBDIVISIONES TERRITORIALES Y NIVELES DE PLANIFICACIÓN | 56 |
| a) Niveles territoriales y sus correspondientes niveles de gobiernos | 56 |
| 2. UN PLAN PARA CADA NIVEL | 58 |
| a) Plan de Desarrollo (plurianual)..... | 59 |
| b) Plan de Inversión Anual..... | 59 |
| c) Presupuesto..... | 60 |
| d) Plan de Acciones Inmediatas..... | 61 |
| 3. UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN | 61 |

CAPÍTULO IV. CONDICIONES SIN LAS CUALES NO PUEDE HABER PLANIFICACIÓN

PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA63

| | |
|--|-----------|
| 1) CONFORMACIÓN DE ESPACIOS GEOGRÁFICOS ADECUADOS | 63 |
| 2) DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAS..... | 65 |
| 3) DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS | 67 |
| a) Recursos financieros | 67 |

| | |
|--|-----------|
| b) Recursos en equipamiento y personal | 67 |
| 4) EQUIPOS QUE IMPULSEN EL DESARROLLO DEL PROCESO | 68 |
| 5) SENSIBILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN GENERAL Y DE LOS PRINCIPALES ACTORES..... | 69 |
| a) Jornadas de sensibilización | 70 |
| b) Visita casa por casa | 70 |
| c) Sensibilizar a los principales actores..... | 70 |
| d) Internet y sus limitaciones | 71 |
| e) Locales a utilizar | 71 |
| f) Horario de las reuniones..... | 71 |
| 6) CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES..... | 72 |
| 7) PRIORIZAR DE ACUERDO CON LOS RECURSOS CON QUE SE CUENTA | 73 |
| 8) GENERACIÓN DE UNA BUENA BASE DE DATOS | 74 |
| 9) INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA..... | 76 |
| CAPÍTULO V. LOS MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN..... | 78 |
| 1. FORMULACIÓN DEL PLAN | 78 |
| <i>Primer Paso: formulación de los cambios deseados (aspiraciones).....</i> | <i>79</i> |
| <i>Segundo Paso: definición de las prioridades.....</i> | <i>80</i> |
| a) Analizar cada una de las aspiraciones en profundidad..... | 81 |
| b) Priorizar las aspiraciones..... | 83 |
| c) Definir las prioridades sectoriales | 84 |
| <i>Tercer Paso: exploración de las alternativas de acción para lograr materializar los cambios</i> | <i>85</i> |
| <i>Cuarto Paso: confección de los proyectos.....</i> | <i>86</i> |
| <i>Quinto Paso: elaboración del Plan de Desarrollo, el Plan Anual y el Plan de Acciones Inmediatas..</i> | <i>87</i> |
| 2. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL Y EVALUACIÓN DE SUS RESULTADOS | 88 |
| a) Seguimiento y control | 88 |
| b) Evaluación de sus resultados | 88 |
| c) Consolidación de lo logrado | 88 |
| SEGUNDA PARTE. INSTANCIAS Y ACTORES..... | 90 |
| CAPÍTULO VI. CONSIDERACIONES GENERALES..... | 90 |

| | |
|--|------------|
| 1) <i>Combinación de democracia directa y democracia delegada</i> | 90 |
| a) La democracia directa y sus límites | 90 |
| b) Asambleas de democracia delegada y asambleas de democracia directa | 92 |
| c) La democracia se fortalece con el sistema de delegación | 92 |
| d) Cómo evitar que las delegadas y delegados se separen de sus bases | 93 |
| e) La participación ciudadana en las comunidades: un sistema de democracia directa | 94 |
| 2) FOROS PÚBLICOS | 95 |
| a) Foros temáticos | 95 |
| b) Foros de servicios | 97 |
| 3) TALLERES DE FORMACIÓN | 97 |
| CAPÍTULO VII. INSTANCIAS A NIVEL SUPERIOR | 99 |
| 1) EQUIPO DE ARRANQUE | 99 |
| a) Marco legal | 99 |
| b) Conformación de las áreas geográficas en las que el proceso debe ser realizado | 99 |
| c) Líneas maestras de la descentralización | 100 |
| d) Conformación de los Equipos Técnicos Municipales | 100 |
| 2) ENTE DE COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL | 100 |
| 3) COMITÉ ASESOR DE NOTABLES | 101 |
| 4) VOLUNTARIADO DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS | 101 |
| CAPÍTULO VIII. INSTANCIAS Y ACTORES A NIVEL LOCAL | 104 |
| 1. INSTANCIAS DE APOYO TÉCNICO Y SUS ACTORES | 104 |
| 1) EQUIPOS TÉCNICOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO | 106 |
| a) Tareas preparatorias del Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | 106 |
| b) Tareas preparatorias de los Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | 109 |
| c) Tareas preparatorias de los Equipos de Planificación Comunitaria | 110 |
| d) Tareas de los Equipos de Planificación y Presupuesto durante el proceso | 110 |
| 2) EQUIPOS DE PROMOCIÓN SOCIAL | 112 |
| a) En los tres niveles | 112 |
| b) Tareas preparatorias de los Equipos de Promoción Social | 113 |

| | |
|---|------------|
| c) Tareas una vez constituidos los Consejos y Asambleas de Planificación | 114 |
| 3) COORDINADORES TERRITORIALES Y COMUNITARIOS..... | 115 |
| 4) SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS DE LA ALCALDÍA Y OTROS ENTES DEL ESTADO..... | 116 |
| 2. <i>Instancias de participación ciudadana</i> | 117 |
| 1) ASAMBLEAS DE PLANIFICACIÓN | 117 |
| a) Asambleas comunitarias | 117 |
| b) Asambleas de Planificación con sistema de delegación..... | 120 |
| c) Tareas de las Asambleas..... | 122 |
| d) Funcionamiento | 123 |
| e) Sesiones de las Asambleas | 123 |
| f) Personas a invitar..... | 125 |
| 2) CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN..... | 126 |
| a) Instancia rectora | 126 |
| b) Tareas del Consejo de Planificación | 126 |
| c) Consejeras y consejeros | 134 |
| d) Elección de las consejeras y los consejeros..... | 135 |
| d) Tareas de los consejeros y consejeras..... | 136 |
| e) Duración del mandato..... | 136 |
| f) Invitados permanentes | 138 |
| g) Aspectos prácticos de su funcionamiento..... | 139 |
| CAPÍTULO IX. OTRAS INSTANCIAS..... | 142 |
| 1) GRUPOS Y EQUIPOS DE TRABAJO | 142 |
| 2) GRUPO DE ACTIVISTAS COMUNITARIOS | 143 |
| I ANEXOS..... | 144 |
| ANEXO I NIVELES DE DESCENTRALIZACIÓN Y TIPOS DE COMPETENCIAS | 144 |
| ANEXO II SISTEMA DE ELECCIÓN A LOS DISTINTOS NIVELES..... | 145 |
| ANEXO III PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS A LAS ÁREAS TERRITORIALES | 146 |
| ANEXO IV CRONOGRAMA | 156 |
| ANEXO V. CONSOLIDANDO LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA..... | 172 |

| | |
|--|------------|
| BIBLIOGRAFÍA | 188 |
| II ASPECTOS METODOLÓGICOS | 192 |
| PRESENTACIÓN | 193 |
| CAPÍTULO I. BASE DE DATOS..... | 196 |
| 1. INFORMACIÓN QUE PUEDE CONFORMAR LA BASE DE DATOS..... | 197 |
| a) Datos cartográficos | 197 |
| b) Número y características de sus habitantes..... | 198 |
| c) Evolución de la población | 198 |
| d) Instalaciones | 199 |
| e) Infraestructuras..... | 199 |
| f) Potencialidades y actividades económicas | 199 |
| g) Situación del medio ambiente..... | 200 |
| h) Forma en que están organizados los trabajadores | 200 |
| i) Potencial humano y social..... | 200 |
| j) Tradiciones y actividades socioculturales | 200 |
| k) Situación de la mujer..... | 200 |
| l) Situación de la juventud..... | 200 |
| m) Comunidades organizadas en cada área territorial y calidad de su organización | 201 |
| n) Organizaciones sectoriales o grupos de interés | 201 |
| o) Problemas que existen en ese espacio geográfico..... | 201 |
| p) Problemas que trascienden sus fronteras..... | 201 |
| q) Beneficios externos que recibe | 202 |
| r) Iniciativas solidarias | 202 |
| s) Antecedentes..... | 202 |
| t) Marco legal | 202 |
| 2. CONSOLIDACIÓN DE LOS DATOS EN UN DOCUMENTO DE TRABAJO | 202 |
| CAPÍTULO II. CONOCIMIENTO DIRECTO DEL TERRENO | 204 |
| CAPÍTULO III. FORMULACIÓN DE LOS CAMBIOS DESEADOS Y SU TRADUCCIÓN EN UN LISTADO DE ASPIRACIONES (PRIMER PASO) | 206 |

| | |
|---|------------|
| 1. ASPIRACIONES Y PREGUNTAS MOTIVADORAS | 206 |
| 2. METODOLOGÍA PARA RECOGER LAS ASPIRACIONES EN LA COMUNIDAD..... | 207 |
| <i>Áreas vecinales</i> | 207 |
| Actividad 1. Recogida de las aspiraciones | 207 |
| <i>Equipo de Planificación Comunitaria</i> | 208 |
| Actividad 2. Confección de los listados de aspiraciones..... | 208 |
| <i>Asamblea Comunitaria (Grupos de trabajo)</i> | 209 |
| Actividad 3. Grupos de trabajo examinan y completan listados de aspiraciones..... | 209 |
| <i>Asamblea Comunitaria (Plenaria)</i> | 210 |
| Actividad 4. Pleno de la Asamblea Comunitaria elabora un listado único de aspiraciones..... | 210 |
| 3. METODOLOGÍA PARA RECOGER LAS ASPIRACIONES EN LAS ÁREAS TERRITORIALES Y EL MUNICIPIO | 210 |
| <i>Consejo Territorial (Plenaria)</i> | 210 |
| Actividad 1. Recepción de las aspiraciones surgidas en las comunidades, pero cuya ejecución no está a su alcance. | 210 |
| Actividad 2. Recorrido por el territorio. | 211 |
| <i>Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto</i> | 211 |
| Actividad 3. Confección de listados de aspiraciones por temática..... | 211 |
| <i>Consejo de Planificación: grupos de trabajo por temática</i> | 211 |
| Actividad 4. Formulación de los cambios deseados para esa área territorial y su concreción en un listado de aspiraciones..... | 211 |
| <i>Consejo de Planificación: (Plenaria)</i> | 211 |
| Actividad 5. Aprobación de la propuesta de listado de aspiraciones | 211 |
| <i>Asamblea Territorial</i> | 211 |
| Actividad 6: Aprobación del listado de aspiraciones..... | 211 |
| CAPÍTULO IV. DETERMINACIÓN DE LAS PRIORIDADES (SEGUNDO PASO)..... | 213 |
| 1. METODOLOGÍA EN LAS COMUNIDADES | 213 |
| <i>Consejo Comunitario</i> | 213 |
| Actividad 1. (Plenaria) Presentación del listado único de aspiraciones y explicación del proceso que se va a seguir | 213 |

| | |
|--|-----|
| Actividad 2 (grupos de trabajo). Análisis de la situación actual de la comunidad en relación con cada aspiración | 214 |
| Actividad 3 (Plenaria). Priorización a partir de determinados criterios..... | 216 |
| <i>Equipo de Planificación Comunitaria</i> | 228 |
| Actividad 4. Elaboración de los listados jerarquizados de aspiraciones..... | 228 |
| <i>Asamblea de Planificación Comunitaria</i> | 231 |
| Actividad 5. Explicación a la comunidad del proceso seguido, de sus resultados y de los futuros pasos .. | 231 |
| 2. METODOLOGÍA EN LAS ÁREAS TERRITORIALES Y EL MUNICIPIO | 232 |
| <i>Consejo Territorial (grupos de trabajo)</i> | 232 |
| Actividad 1. Estudio de las aspiraciones..... | 232 |
| <i>Consejo de Planificación Territorial (Plenaria)</i> | 232 |
| Actividad 2. Priorización de las aspiraciones..... | 232 |
| <i>Equipo de Planificación y Presupuesto Territorial</i> | 236 |
| Actividad 3. Elaboración de los de listados priorizados de aspiraciones..... | 236 |
| <i>Asamblea Territorial</i> | 236 |
| Actividad 4. Aprobación de los listados priorizados de aspiraciones | 236 |

CAPÍTULO V. METODOLOGÍA PARA EXPLORAR LAS ALTERNATIVAS DE ACCIÓN

| | |
|---|------------|
| (TERCER PASO) | 237 |
| 1. ACTIVIDADES..... | 237 |
| <i>Consejos de Planificación</i> | 237 |
| Actividad 1 (grupos de trabajo). Explorar las alternativas de acción..... | 237 |
| Actividad 2 (Plenaria). Análisis de los resultados de la actividad anterior | 238 |
| 2. EJEMPLOS DE ALTERNATIVAS DE ACCIÓN Y ACTIVIDADES | 239 |
| <i>Aspiración 1: que existan espacios y formas de recreación sanos para la juventud y la población en general</i> | 239 |
| <i>Aspiración 2: que los jóvenes practiquen masivamente deporte</i> | 241 |
| <i>Aspiración 3: que se pueda pasear de noche sin temor a ser asaltado</i> | 244 |

CAPÍTULO VI. ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS (CUARTO PASO)..... 246

| | |
|--|-----|
| 1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LOS PROYECTOS | 246 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| 1) Definición de proyecto | 246 |
| 2) Proyectos y alternativas de acciones..... | 246 |
| 3) Proyectos de obras y proyectos de servicios | 248 |
| 4) Clasificación de los proyectos según el objetivo que se quiere alcanzar..... | 248 |
| a) Proyectos sociales | 249 |
| b) Proyectos socio-productivos | 249 |
| c) Proyectos de infraestructura social | 249 |
| d) Proyectos de vivienda | 249 |
| e) Proyectos culturales..... | 250 |
| 5) Necesidad de apoyo técnico para algunos proyectos..... | 250 |
| 2. DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE DEBEN CONFORMAR UN PROYECTO | 251 |
| 1) Una aclaración previa sobre los recursos materiales y humanos..... | 251 |
| a) Recursos humanos | 251 |
| b) Recursos materiales | 252 |
| 2) Descripción técnica | 252 |
| 3) Programación y cronograma..... | 255 |
| 4) Cálculo de los costos | 260 |
| 5) Calendario de pagos | 264 |
| 6) Plan de Financiamiento..... | 266 |
| a) Financiamiento vinculado y no vinculado | 266 |
| b) Financiamiento mediante crédito | 267 |
| c) Financiamiento neto necesario | 267 |
| 7) Costos de mantenimiento | 268 |
| 3. DOCUMENTACIÓN DE UN PROYECTO | 269 |
| 1) Cuadro resumen en el que debe volcarse la información de los proyectos..... | 269 |
| a) Identificación del proyecto..... | 270 |
| b) Descripción del proyecto | 270 |
| c) Justificación | 270 |
| d) Objetivo..... | 270 |
| e) Impacto social | 270 |

| | |
|--|-----|
| f) Plan de Inversión..... | 270 |
| g) Aportaciones gratuitas | 271 |
| h) Plan de Financiamiento..... | 271 |
| i) Cronograma..... | 271 |
| j) Plan de Mantenimiento..... | 271 |
| k) Previsiones económicas | 271 |
| 4. METODOLOGÍA..... | 274 |
| <i>Consejos de Planificación</i> | 274 |
| Actividad 1 (grupos de trabajo). Elaboración de los proyectos..... | 274 |

CAPÍTULO VII. ESTABLECIMIENTO DE LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS Y

SECTORIALES 276

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 276 |
| 1) <i>Qué entender por Presupuesto</i> | 276 |
| 2) <i>El Presupuesto como instrumento del plan</i> | 277 |
| 3) <i>El presupuesto de ingresos</i> | 279 |
| 2. FORMULACIÓN DE LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS | 280 |
| 3. LA FORMULACIÓN DE LAS PRIORIDADES SECTORIALES..... | 282 |
| 4. METODOLOGÍA..... | 283 |

CAPÍTULO VIII. TAREAS PREVIAS DE LOS EQUIPOS DE PLANIFICACIÓN Y

PRESUPUESTO 286

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 286 |
| PRIMERA TAREA: PREPARAR EL DOCUMENTO-RESUMEN DEL PLAN DE DESARROLLO PLURIANUAL..... | 286 |
| 1) <i>La descripción de las características de la comunidad deseada y su concreción en un determinado número de aspiraciones</i> | 287 |
| 2) <i>El diagnóstico</i> | 287 |
| 3) <i>Objetivos que se logran al concretar estas aspiraciones</i> | 287 |
| SEGUNDA TAREA: PREPARAR UN LISTADO ÚNICO DE PROYECTOS..... | 289 |
| 1) <i>Ejemplo de datos que deben figurar en cada proyecto</i> | 289 |

| | |
|--|-----|
| 2) <i>¿Cómo se colocan los proyectos en el listado?</i> | 290 |
| 3) <i>Proyectos para la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas</i> | 292 |
| TERCERA TAREA: REALIZAR EL ESTUDIO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES | 294 |
| 1. <i>Estimación de los recursos</i> | 294 |
| 1) Recursos financieros disponibles | 295 |
| 2) Calendario de ingresos..... | 297 |
| 3) Ejemplo de ingresos | 297 |
| 2. <i>Calcular los gastos generales o corrientes</i> | 299 |
| 1) En las comunidades..... | 299 |
| 2) En las Áreas Territoriales y el Municipio | 301 |
| CUARTA TAREA: ELABORAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO..... | 302 |
| 1. <i>La estructura económica del Presupuesto</i> | 302 |
| 1) Presupuesto de ingresos | 302 |
| a) Ingresos fiscales | 302 |
| b) Ingresos propios o privados | 302 |
| c) Transferencias y subvenciones corrientes..... | 303 |
| d) Venta de bienes patrimoniales | 303 |
| e) Transferencias de capital | 303 |
| f) Variación de activos y pasivos financieros | 303 |
| 2) El Presupuesto de gastos o egresos. | 304 |
| a) Gastos de personal..... | 304 |
| b) Compra de bienes y servicios..... | 304 |
| c) Gastos financieros | 304 |
| d) Transferencias corrientes..... | 304 |
| f) Gastos de inversión..... | 304 |
| g) Transferencias de capital..... | 304 |
| h) Variación de Activos y pasivos financieros..... | 304 |
| i) Fondo para imprevistos..... | 305 |
| 2. EL PRESUPUESTO DE GASTOS POR OBJETIVOS..... | 305 |
| 1) <i>El Presupuesto de gastos en las comunidades</i> | 305 |
| a) Gastos operativos o de funcionamiento | 305 |

| | |
|---|------------|
| b) Gastos en gestiones | 305 |
| c) Prestación de servicios | 305 |
| d) Gastos de mantenimiento..... | 305 |
| e) Gastos de acciones sociales | 306 |
| f) Gastos financieros..... | 306 |
| g) Gastos en los proyectos | 306 |
| h) Devolución de créditos..... | 306 |
| 2) Otros aspectos. | 306 |
| a) Ingresos y gastos vinculados. | 306 |
| b) Previsiones presupuestarias para los siguientes años | 306 |
| 3) Un ejemplo para explicar los conceptos | 307 |

CAPÍTULO IX. FORMULACIÓN DE LOS PLANES (QUINTO PASO) 309

| | |
|--|------------|
| I. ASPECTOS GENERALES..... | 309 |
| II. FASES DEL TRABAJO | 310 |
| 1. REVISIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO | 311 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>311</i> |
| Actividad 1 (Plenaria). Revisión del proyecto de Presupuesto | 311 |
| 2. REVISIÓN CONJUNTA DE LOS PROYECTOS ELABORADOS POR LOS EQUIPOS DE TRABAJO | 311 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>312</i> |
| Actividad 2 (Plenaria). Presentación sintética de cada proyecto | 312 |
| 3. DISTRIBUCIÓN POR AÑO DE LOS PROYECTOS | 312 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>312</i> |
| Actividad 3 (Plenaria). Distribución por años en función de los recursos disponibles | 312 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>315</i> |
| Actividad 4 (Plenaria). Revisión de la distribución por años para considerar las prioridades sectoriales .. | 315 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>317</i> |
| Actividad 5 (Plenaria). Revisión de la distribución teniendo en cuenta si algunos proyectos son precondición para la ejecución de otros | 317 |
| <i>Consejo de Planificación.....</i> | <i>319</i> |

| | |
|--|------------|
| Actividad 6 (Plenaria). Revisión de la distribución para atender a razones de urgencia y elaboración del listado definitivo..... | 319 |
| 4. SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS QUE INTEGRARÁN EL PLAN DE ACCIONES INMEDIATAS (EN EL CASO DE UNA COMUNIDAD)..... | 321 |
| <i>Consejo de Planificación</i> | 322 |
| Actividad 7 (Plenaria). Selección de los proyectos que integrarán el Plan de Acciones Inmediatas | 322 |
| 5. FORMALIZACIÓN EN CADA NIVEL DE LOS DIFERENTES PLANES Y PRESUPUESTO | 324 |
| <i>Equipo de Planificación y Presupuesto</i> | 325 |
| Actividad 8. Formalización de los documentos del plan. | 325 |
| 6. APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLANES DE DESARROLLO Y ANUAL DE INVERSIONES Y DEL PRESUPUESTO | 332 |
| <i>Consejo de Planificación</i> | 332 |
| Actividad 9 (Plenaria). Aprobación de las propuestas de Plan de Desarrollo, Plan Anual de Inversiones y del Presupuesto Anual (y del Plan de Acciones Inmediatas, en el caso de la Comunidad.) | 332 |
| <i>Asamblea de Planificación</i> | 332 |
| Actividad 10. Aprobación final de los distintos planes y del presupuesto. | 332 |
| 7. ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO Y EL PLAN ANUAL DE INVERSIONES Y SU PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LAS ÁREAS TERRITORIALES Y EL MUNICIPIO | 333 |
| <i>Equipos de Planificación y Presupuesto territoriales</i> | 333 |
| Actividad 11. Elaboración del Plan General y del Presupuesto consolidado en las áreas territoriales. | 333 |
| <i>Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto</i> | 335 |
| Actividad 12. Elaboración del Plan General y del Presupuesto Consolidado del Municipio..... | 335 |
| CAPÍTULO X. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN..... | 337 |
| INTRODUCCIÓN | 337 |
| EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN FINAL DE LOS PROYECTOS..... | 338 |
| 1) <i>Inversión directa y sus formas de ejecución</i> | 339 |
| 2) <i>Ejecución directa</i> | 340 |
| a) Requisitos a tener en cuenta..... | 340 |
| b) Instrumentos de control social | 341 |
| c) Seguimiento del cronograma | 342 |

| | |
|--|------------|
| 3) <i>Ejecución Indirecta</i> | 343 |
| a) Formas de asignar la concesión..... | 344 |
| b) Instrumentos de control social | 348 |
| 4) <i>Evaluación final de los resultados</i> | 350 |
| a) Lista de verificación de resultados esperados..... | 350 |
| b) Cumplimiento de los objetivos e impacto sobre la comunidad, el área territorial o el municipio..... | 351 |
| c) Sistematización de la experiencia..... | 351 |
| d) Consolidación de lo logrado | 352 |
| 2. EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PLAN | 352 |
| 1) <i>Seguimiento del Plan</i> | 352 |
| a) Seguimiento permanente..... | 352 |
| b) Evaluaciones periódicas | 353 |
| c) Transparencia informativa..... | 353 |
| 2) <i>Control de los resultados del Plan</i> | 354 |
| a) Balance de los resultados | 354 |
| b) Balance social del Plan | 355 |
| II ANEXOS | 356 |
| ANEXO I. EJEMPLOS DE FORMULARIOS Y CUADROS PARA RECOGER Y CONSOLIDAR LA INFORMACIÓN DE LA BASE DE DATOS..... | 356 |
| ANEXO II. ALGUNAS PREGUNTAS MOTIVADORAS PARA FORMULAR ASPIRACIONES EN UNA COMUNIDAD | 401 |
| ANEXO III. FORMULARIO DE EVALUACIÓN DE UN PROYECTO | 405 |

Prólogo

Es un honor prologar este libro de Marta Harnecker, socióloga y educadora popular con quien colaboramos en el pasado en nuestras tareas de investigación y capacitación con gobiernos locales, como parte de mis responsabilidades y actividades, primero, en el Instituto de Planificación Física, en el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas y, por último, en el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL).¹ Por lo tanto, durante muchos años tuve la suerte de intercambiar y conocer de su mano experiencias comunitarias que promovía y sistematizaba, concentrando en ello toda su atención por considerar que era la base esencial del desempeño eficiente de los gobiernos locales. Válido más aún ahora, en un contexto en el que se regula constitucionalmente el principio de autonomía municipal (art. 168) y la participación ciudadana como derecho en donde la Asamblea Municipal del Poder Popular es su garante institucional (art. 200).²

Este libro es una guía práctica para gobiernos locales interesados en implementar procesos de planificación democrática en sus territorios, propiciando y avanzando el protagonismo popular de sus habitantes.

Marta dedicó los últimos años de su vida a escribir y actualizar este libro, contando con el apoyo del segundo autor, el economista José Juan Bartolomé. Una versión anterior fue publicada por su Centro Memoria Popular Latinoamericana en 2018 en Cuba, Venezuela y España.³

El objetivo del libro es brindar herramientas teóricas y prácticas a los gobiernos locales para que puedan implementar un sistema de planificación participativo y descentralizado que permita no solo atender las necesidades materiales de los ciudadanos sino también facilitar su desarrollo pleno como seres humanos mediante su involucramiento directo en la solución de sus propios problemas.

La sección inicial, más teórica, que aborda consideraciones generales acerca del proceso de planificación descentralizada, está compuesta de dos partes. La primera se refiere a los aspectos conceptuales: planificación, planificación participativa descentralizada, su importancia política —condiciones sin las cuales no se puede dar este proceso—, el papel de las comunidades organizadas en él y los diferentes momentos y pasos por

¹ Institución adscrita a la Agencia de Ciencias Sociales y Humanísticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba.

² Constitución de la República de Cuba, aprobada en 2019 mediante referéndum popular.

³ Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana (MEPLA), La Habana, Cuba.

los que hay que transitar. También analiza los aspectos más significativos y relevantes de planificación democrática por gobiernos locales en la Venezuela Bolivariana y en el estado de Kerala, de la India, donde gobierna desde 1996 el Partido Comunista de la India-Marxista.

La segunda sección se refiere a los actores e instancias que deben participar en el proceso, en los tres niveles que estamos considerando: municipio, subdivisión del municipio o lo que denominamos en este trabajo “área territorial” y comunidad. La principal tarea de estas instancias en cada uno de estos tres niveles es elaborar, de acuerdo con las competencias y recursos que les hayan sido atribuidos, el Plan de Desarrollo plurianual, el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual correspondientes a su respectiva área geográfica, así como el seguimiento y control de estos.

La segunda sección aborda precisamente cómo elaborar esos componentes de la planificación a nivel local de forma participativa y descentralizada. Se explica la propuesta metodológica acerca de cómo llevar adelante cada uno de los pasos del proceso de planificación participativa tanto en la comunidad como en el área territorial y en el municipio. Se analiza en detalle cómo podrían desarrollar estas tareas las diferentes instancias participativas, tanto durante el proceso inicial como en los procesos sucesivos, una vez ya se haya asentado la planificación participativa descentralizada. Para ello se explica cómo elaborar una base de datos, cómo formular y priorizar las aspiraciones y la forma de concretarlas en proyectos, cómo elaborar el Plan de Desarrollo Plurianual y los Planes Anuales, igualmente se explica cómo formular las prioridades presupuestarias y cómo integrarlas en una matriz presupuestaria. Y, por último, la ejecución, seguimiento y evaluación de dichos planes.

Ediciones anteriores de este libro en Venezuela y España han tenido gran aceptación entre líderes de gobiernos locales y organizaciones comunitarias.

Marta, reconocida pensadora latinoamericana que se radicó en Cuba y recibió importantes premios internacionales, contaba, desde la década de los setenta, con una vasta experiencia y reconocimiento en la educación de los militantes y líderes de gobiernos de izquierda en América Latina.

Los orígenes de este libro están precisamente en su intento de aportar al proceso bolivariano, en su promoción de la participación popular en los consejos comunales y comunas. Marta se nutrió de su amplio conocimiento de los gobiernos progresistas en América Latina y sus visitas al estado de Kerala en la India.

En momentos que la dirección del país se encuentra enfrascada en el perfeccionamiento del Sistema del Poder Popular y en la capacitación continua de todos los delegados para la implementación de lo establecido

en la Constitución de la República y las Leyes 132 y 139 de 2020 sobre la organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y los Consejos de la Administración Municipal, este libro, con su propuesta sistémica y compilación de metodologías y herramientas de trabajo claves, constituirá un referente importante para los municipios. Con la aprobación de la Política de Impulso al Desarrollo Territorial y el Decreto 33 de 2021 (Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial) que la implementa, quedó establecida la Estrategia de Desarrollo Municipal como herramienta de los gobiernos en esa instancia para conducir sus procesos de desarrollo, fundamentados en la puesta en valor de sus potenciales internos. Este proceso se legitima y completa con la participación activa de la población en los lugares donde habita, por lo que contar con un texto teórico-metodológico como el que se presenta es un aporte significativo a considerar.

La Ley 132 en su artículo 187 establece:

El Consejo Popular representa a la población de la demarcación donde actúa y a la vez a la Asamblea Municipal del Poder Popular. Ejerce el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabaja activamente para la satisfacción, entre otras, de las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la participación de la población y las iniciativas locales para su consecución, en correspondencia con el artículo 199 de la Constitución de la República.

Por su parte, la Ley 139 de 2020 establece que el “Consejo de la Administración Municipal, para el ejercicio de sus funciones, se apoya en la iniciativa y amplia participación de la población y actúa en coordinación con las organizaciones de masas y sociales”. En su artículo 14 se listan las atribuciones del Consejo de la Administración Municipal para el desarrollo local, entre las cuales se incluyen aquellas relacionadas con los proyectos de desarrollo local, presupuesto participativo y otros elementos abordados metodológicamente en este libro.

El primer potencial para el desarrollo de un municipio en el caso cubano es su población, donde se cuenta con recursos humanos con altos niveles de instrucción, consecuencia de una política de educación universal. Por tanto, este libro será muy útil para propiciar y avanzar la participación popular que tanto se necesita, aportando compromiso e iniciativas viables de la sociedad local que conduzcan al desarrollo socio-económico sostenible del municipio y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

La propuesta de planificación participativa y descentralizada que fundamenta y brinda este libro es un importante complemento de

publicaciones del CEDEL, tales como: *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 1 y 2* y *Catálogo de tecnologías para el desarrollo local*, entre otras.

Puesto que el contenido ha sido elaborado en forma sencilla y en lenguaje fácilmente accesible, este libro sirve de material de apoyo a las Asambleas Municipales del Poder Popular, los Consejos de Administración Municipales, los Consejos Populares, líderes y lideresas de organizaciones comunitarias y cualquier ciudadano o ciudadana interesado en participar activamente en los procesos de desarrollo local, desde su planificación hasta su implementación, control y retroalimentación.

Ada Guzón Camporredondo
Directora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)
7 de octubre de 2023

I**Una propuesta de planificación
participativa descentralizada**

Primera Parte: Aspectos conceptuales

Presentación

1. Este texto está dirigido a quienes desean construir una sociedad humanista y solidaria, con pleno protagonismo popular. Una sociedad que ponga en práctica un modelo de desarrollo ecológicamente sostenible, que satisfaga de forma equitativa las verdaderas necesidades de la población y no las necesidades artificiales creadas por el capitalismo en su loca carrera por obtener más ganancias. Una sociedad en la que quien decida qué, cuánto y cómo producir sea el pueblo organizado.

2. La cuestión es entonces: cómo lograr este pleno protagonismo; cómo hacer que se interesen en ello no solo los militantes y simpatizantes de izquierda, sino todas las ciudadanas y ciudadanos⁴ y no solo los sectores populares sino también los sectores medios; cómo conseguir que los intereses solidarios primen sobre los intereses egoístas; cómo lograr que los sectores más desfavorecidos y olvidados pasen a ser considerados y que se busque saldar con ellos la deuda social contraída por anteriores gobiernos.

3. Estoy convencida de que es a través de lo que hemos denominado planificación participativa descentralizada como se puede lograr estos objetivos y he llegado a esta conclusión, no a través de reflexiones de escritorio, sino a través del estudio de experiencias prácticas de presupuesto y planificación participativos principalmente en Brasil, Venezuela y el estado indio de Kerala.

4. Me atrajo mucho la experiencia de presupuesto participativo que puso en práctica el gobierno del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre Brasil por tratarse de una nueva forma de gobernar: transparente, no corrupta y que delegaba poder en la gente.

5. Asimismo, pude constatar cuánto se fortalecía el sujeto popular en Venezuela con la iniciativa que tuvo el presidente Chávez de impulsar la creación de los consejos comunales —pequeños gobiernos comunitarios— y su decisión de otorgarles recursos para pequeñas obras, no en forma populista, satisfaciendo desde el Estado una demanda de la comunidad, sino luego de un proceso de planificación participativa donde los ciudadanos de dicha comunidad han puesto en práctica lo que él

⁴ Se respeta el tratamiento de género de la edición anterior.

denominó: “ciclo comunal”. Este implicaba realizar las siguientes acciones: diagnóstico, elaboración del plan y del presupuesto, ejecución de los proyectos y control de su puesta en práctica. Y todo esto en pequeños espacios geográficos de no más de dos mil habitantes.

6. Sin duda fueron fundamentales para mí las experiencias prácticas en las que estuve directamente involucrada en Venezuela: la del municipio de Libertador (estado de Carabobo) y la del municipio de Torres (estado de Lara). A ellas hay que agregar: los talleres sobre planificación en la comuna realizados con el grupo de voceras y voceros de los proyectos de Comuna en Unión Noreste, San Jacinto, Barquisimeto, estado de Lara en octubre de 2008; en La Azulita, Mérida, en diciembre de 2008; y de los talleres sobre planificación en la comunidad para facilitadores realizados en el municipio de Falcón del estado de Falcón el 21 y 22 marzo 2009 y en Río Caribe, municipio de Arismendi, estado de Sucre, el 16 y 17 de octubre de ese mismo año.

7. Por último, fue muy importante para mí conocer de cerca una de las primeras experiencias mundiales de lo que se ha denominado “planificación participativa descentralizada”, aquella que ha tenido lugar en el estado indio de Kerala. Allí, un gobierno comunista decide poner en práctica en 1996 un notable proceso de descentralización, no solo de recursos monetarios, sino también materiales y humanos, para la ejecución de planes de desarrollo local con participación activa de la población, lo que ha redundado en un desarrollo económico y social más participativo que en el resto de la India y en el crecimiento en autoestima y autoconfianza de sus habitantes. Es la descentralización de los factores antes señalados lo que permite una mayor autonomía de los gobiernos locales para planificar su desarrollo, permitiendo poner en práctica una planificación participativa mucho más efectiva. Y por ello hemos titulado nuestro trabajo: “planificación participativa descentralizada”.

8. Es a través de un proceso de planificación de estas características como la riqueza de una sociedad pasa a ser gestionada por la sociedad y no por una élite y puede ponerse al servicio de toda la sociedad. Por eso estoy convencida de que la planificación participativa descentralizada es un rasgo esencial a la nueva sociedad humanista y solidaria que queremos construir.

9. Al no tener color político, ya que convoca a todos los ciudadanos a participar en la elaboración del plan de desarrollo aportando sus criterios y colaborando en las diversas tareas que ello involucra, la planificación participativa crea amplios espacios de encuentro que permiten reunir tanto a personas de la más diferente militancia política, como a personas que

nunca han militado en un partido, o que sienten un rechazo por las malas prácticas políticas y por los políticos.

10. Esta forma de planificar no solo es el instrumento ideal para lograr una plena participación de las ciudadanas y ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, sino que, al mismo tiempo, las personas involucradas en dicho proceso crecen humanamente, se dignifican, aumenta su autoestima, amplían sus conocimientos en aspectos políticos, culturales, sociales, económicos, ambientales. Y, lo más importante, dejan de sentirse mendigando soluciones del Estado. Se sienten, por el contrario, constructoras de su propio destino.

11. En esta actividad, como en toda actividad humana existe un doble producto:⁵ un primer producto objetivo material (el plan construido en forma participativa que es algo palpable porque está a la vista de todos) y un segundo producto subjetivo espiritual mucho menos tangible, que solo una mirada atenta descubre: la transformación de las personas a través de esa práctica, su crecimiento humano, como señalamos en el párrafo anterior.

12. Se trata de un proceso educativo en el que quienes participan van aprendiendo a indagar las causas de las cosas, a respetar las opiniones de los otros, a entender que los problemas que afrontan no son exclusivamente de su calle y de su barrio, sino que están relacionados con la situación global de la economía, la situación social nacional, inclusive con la situación internacional. Aprenden que los problemas de cada persona y de cada comunidad deben examinarse dentro del contexto de la realidad de otras personas y otras comunidades que quizá tengan una situación mucho más difícil y más urgente que la propia y, con todo eso se van creando nuevas relaciones de solidaridad, de complementariedad, que ponen el acento más en lo colectivo que en lo individual.

13. Todo esto hace que las personas que participan en el proceso se politicen en el sentido amplio de la palabra y eso les permite tener una opinión independiente que ya no puede ser manipulada por los medios de comunicación predominantemente en manos de las fuerzas conservadoras.

14. Este libro, escrito a dos manos, es una propuesta elaborada en forma sencilla y en lenguaje fácilmente accesible con el propósito de que sirva de

⁵ La idea de que en toda práctica humana hay un doble producto la obtengo de Michael Lebowitz en: *La alternativa socialista: el verdadero desarrollo humano*, Primera Parte, “Capítulo II. La producción de los seres humanos”, Monte Ávila, Caracas, 2013. Él comenzó usando el término *joint product* [producto conjunto] que se usa en el lenguaje económico, pero ahora está usando *double product* [doble producto].

material de apoyo a aquellos gobiernos locales que deseen iniciarse en la planificación participativa.⁶

15. Este texto y los anteriores han contado con innumerables versiones. En las primeras tuvo una participación muy significativa el economista venezolano Noel López, con quien publiqué en formato electrónico el libro *Planificación participativa en la comunidad*; en las más recientes conté con la colaboración del economista español José Juan Bartolomé, quien asumió junto conmigo la coautoría del libro. Desde entonces hemos recibido significativas contribuciones de la chilena Ximena de la Barra y he podido contar con valiosas sugerencias del español, Tomás Villasante; el colombiano, Rafael Enciso; los venezolanos, Francisco Cañizales y Evaristo Marcano; los planificadores Álvaro Sáenz, ecuatoriano y Carlos García Pleyán, español. Un papel muy especial ha desempeñado el estadounidense Richard Franke, quien, movido por su vocación pedagógica ha hecho un minucioso trabajo de edición del texto en inglés, descubriendo repeticiones, sugiriendo aclaraciones y reordenando algunas ideas. A todos ellos agradecemos habernos acompañado en la elaboración de este texto.

16. Este libro consta de dos secciones. En la primera nos referimos a las consideraciones más generales acerca del proceso de planificación descentralizada. La segunda sección aborda nuestra propuesta metodológica acerca de cómo llevar adelante cada uno de los pasos del proceso de planificación participativa tanto en la comunidad como en el área territorial y en el municipio. Tanto la primera sección como en la segunda hemos incluido todo un arsenal de instancias y documentos que se requiere para todo tipo de comunidades, esforzándonos para que este trabajo sirva selectivamente a todas ellas. Esto no quiere decir, sin embargo, que todos los municipios y comunidades, especialmente las más pequeñas y más humildes, deban abordar todas las tareas aquí propuestas pues en estos casos pueden ser excesivas. La complejidad del proceso dependerá también del grado de descentralización alcanzado.

17. Esta primera sección, más teórica, está compuesta de dos partes: la primera se refiere a los aspectos conceptuales (planificación, planificación participativa descentralizada, su importancia política, condiciones sin las cuales no se puede dar este proceso, el papel de las comunidades

⁶ En él hemos refundido las partes expositivas de dos libros anteriores que fueron publicados en español: *Planificando desde abajo. Una propuesta de planificación participativa descentralizada*, El Viejo Topo, España, 2015 y *Planificando para construir organización comunitaria* El Viejo Topo, España, 2016. Quienes hayan leído dichas obras no encontrarán en él, por lo tanto, grandes novedades excepto una mejora en la exposición de ciertos conceptos y en el orden de presentación y la ventaja indudable de ver reunidos en un solo texto todos los aspectos que tienen que ver con la planificación participativa descentralizada en un municipio.

organizadas en él y los diferentes momentos y pasos por los que hay que transitar). La segunda se refiere a los actores e instancias que deben participar en el proceso en los tres niveles que estamos considerando: municipio, subdivisión del municipio o lo que denominamos en este trabajo “área territorial” y comunidad. La primera sección cuenta además con cinco anexos: el primero ilustra los tres niveles de descentralización y el tipo de competencias que debe asumir cada nivel, el segundo ilustra el proceso electoral a través del cual se irían conformando las diferentes instancias representativas en el proceso de planificación participativa; el tercero ofrece una propuesta de criterios para distribuir los recursos financieros a las áreas territoriales de tal modo que salgan favorecidas aquellas hasta entonces más abandonadas; el cuarto, contiene un ejemplo de cronograma, el quinto se refiere a cómo consolidar la organización comunitaria una vez realizado el proceso de planificación participativa.

18. El índice detallado que caracteriza a nuestras publicaciones puede dar a nuestros lectores una visión más clara de su contenido.

19. Lógicamente las ideas aquí expuestas pueden ser asumidas o no y estarán siempre sujetas a revisión a la luz de la experiencia de los que emprendan este camino.

20. Aunque la situación ideal es que desde el Estado central se decida la descentralización de un porcentaje importante de los recursos nacionales destinados al desarrollo del país, no cabe duda que la mayor parte de los países está muy lejos de contar con una situación de este tipo. Sin embargo, consideramos que esto no debe ser impedimento para que las autoridades locales que así lo deseen emprendan procesos para desarrollar la planificación participativa descentralizada en sus propios ámbitos. De esta manera podrían contribuir a formar, a través de esas prácticas, a ciudadanas y ciudadanos más preparados para ser protagonista de la nueva sociedad que queremos construir, aquella donde el protagonismo de la gente es uno de sus rasgos centrales.

21. A ambos autores nos alegraría enormemente que nuestra propuesta fuese puesta en práctica en algunas experiencias piloto de gobiernos locales dispuestos a potenciar la participación desde los más pequeños espacios geográficos que aquí definimos como comunidades y que pudiésemos contar luego, con las sugerencias de corrección y ajuste que pudiesen surgir de dichas prácticas.

Marta Harnecker
13 noviembre de 2017

Capítulo I. Lo que entendemos por Planificación Participativa Descentralizada

1) Buscando el mayor protagonismo

22. En este trabajo partimos de la base de que queremos construir una sociedad radicalmente democrática, solidaria y respetuosa de la naturaleza. Una sociedad conscientemente construida por la gente, donde sea esta y no una élite la que determine la manera como quiere vivir y además se apropie de la riqueza social producida en ella para el desarrollo de una Vida en Plenitud [*sumak kawsay*]⁷ o el Buen Vivir de todas y todos, con criterios de igualdad, equidad, solidaridad, eficiencia y eficacia. Para ello debemos diseñar los espacios y los métodos que nos permitan conseguir estos objetivos.

23. Espacios geográficos en que la gente tenga posibilidad de informarse, de pronunciarse y tomar decisiones (espacios territoriales, centros de trabajo, centros de estudio, grupos de interés).

24. Métodos que permitan el mayor grado de protagonismo de la gente, donde esta no solo se informe, discuta, vote, sino que, además, decida y controle que sus decisiones no queden en el papel y, de esta manera, participe activamente en la construcción de esa sociedad más justa y solidaria en la que todos queremos vivir. Nosotros consideramos que el mejor método para lograr estos objetivos es el de planificación participativa.

25. Pero antes de hablar de planificación participativa, expliquemos primero que entendemos por planificación.⁸

2) ¿Qué significa planificar?

26. Se sabe que se puede gobernar bien o mal. A veces no se definen con suficiente claridad las metas a alcanzar o estas se sustentan en una interpretación incorrecta de la realidad que se pretende cambiar y esto lleva a que se tomen decisiones erradas que, lejos de acercarnos, nos alejan de ellas. Puede ocurrir también que, habiendo definido con claridad las metas y seleccionando acertadamente las acciones que es necesario ejecutar, se subestimen los recursos requeridos para su realización o no se sea capaz de imaginar con suficiente anticipación los

⁷ Expresión quechua: buen vivir, vida digna y en plenitud.

⁸ Los párrafos 26 al 34 reproducen casi textualmente parte del texto de Flavio Carucci T.: *Agendas sociales: Construyendo acuerdos para el desarrollo local*, publicado con el auspicio de la GTZ, Escuela de Gerencia Social, ILDIS, Caracas, 2009, p.14.

obstáculos que puedan ir surgiendo en el camino, obstáculos que a la postre pueden impedir avanzar hacia esas metas.

27. ¿Qué distingue un buen gobierno de otro que no lo es? ¿Por qué este logra alcanzar sus fines mientras otros naufragan en el trayecto?

28. Un buen gobierno no improvisa, sino que reflexiona antes de actuar y sobre la base de informaciones adecuadas, toma decisiones acertadas que le permiten lograr los resultados buscados.

29. Estas decisiones basadas en datos concretos, que deben acompañar todo acto de gobierno, forman parte de lo que entendemos por planificación.

30. **Planificar es reflexionar antes de actuar.** Lo contrario de planificar es improvisar, es decir, tomar decisiones sin pensar ni conocer previamente sus posibles consecuencias sobre nuestros propósitos. Por supuesto que todo gobernante tiene que planificar de alguna manera, pues de una u otra forma debe pensar antes de actuar. Pero a veces piensa tan poco, o piensa a partir de una información tan precaria, que sus actos de gobierno se acercan bastante a la improvisación.

31. El proceso de planificación abarca distintos elementos, estrechamente vinculados a las tareas que debe realizar quien gobierna y se expresa de la siguiente manera:

- tener una meta hacia la cual caminar,
- estudiar bien la realidad que se pretende cambiar,
- definir con claridad los cambios deseados,
- explorar las distintas acciones a emprender para lograr dichos cambios, así como los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para emprenderlas,
- seleccionar las más eficaces y más viables,
- ejecutar las acciones seleccionadas y
- evaluar los resultados de su materialización para cambiarlas si fuese necesario.

32. Cuando una sociedad se propone planificar su desarrollo es porque considera que no puede dejar al azar, o a las actuaciones del mercado, el proceso para alcanzar las metas que se ha propuesto conseguir. Son necesarios actos de voluntad colectiva para modificar situaciones injustas, reorientar actividades económicas y mejorar el bienestar de la gente.

33. Lograr esos objetivos lleva años e implica actuaciones que no se limitan a la mejora de los servicios y la infraestructura pública, aunque esto también sea muy importante, sino que van a afectar al conjunto de la

sociedad como: eliminar las inequidades, crear puestos de trabajo, aprovechar los recursos disponibles de manera sostenible salvaguardando la naturaleza, desarrollar iniciativas cooperativas donde se elimine la explotación, reducir la dependencia del exterior y otros.

34. Por último, no debemos olvidar que ese desarrollo se realiza en un determinado territorio que tiene características particulares: cuencas hidrográficas, montañas, costas, ríos o lagos, tierras con mayor o menor vocación agrícola, zonas turísticas, terrenos más apropiados para construir viviendas que otros, zonas de riesgo, áreas metropolitanas, etcétera, que experimenta un determinado proceso de desarrollo demográfico y que, además, de una u otra forma, está interrelacionada con las comunidades vecinas y con el país en su conjunto.

3) Hacia una Planificación Participativa Descentralizada

35. Ahora bien, no existe una forma única de planificar, esta puede ser realizada por un equipo técnico a puertas cerradas o se puede realizar buscando distintos grados de participación de la gente, desde la mera consulta hasta la toma de decisiones.

36. La planificación que nosotros planteamos es la antítesis de la planificación centralizada que se puso en práctica en el socialismo soviético. En la URSS se pensaba que la coordinación de todos los esfuerzos por construir la nueva sociedad requería de una autoridad central única. Era un proceso en que las decisiones se tomaban siempre de arriba hacia abajo, sin considerar que muchas veces es abajo donde se conocen mejor los problemas y las posibles soluciones.

37. Por otra parte, no pocas veces, los procesos que son calificados como presupuestos participativos se limitan a ser procesos de mera consulta. Algunos gobernantes locales, en lugar de impulsar un proceso de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, se limitan a consultarla acerca de las obras y servicios que habría que ejecutar. La gente de la localidad es llamada a participar en mesas de trabajo y allí puede indicar cuáles son las obras y servicios de mayor prioridad para su comunidad. Estos señalamientos son recogidos por equipos técnicos y **son los técnicos y no la gente** quienes determinan cuáles son las obras y servicios que finalmente se van a ejecutar. No negamos que la disposición a oír a la gente es ya un avance, pero esto es algo muy limitado.⁹

⁹ En noviembre de 2004, en una reunión con 800 cuadros del más alto nivel de gobierno el presidente Chávez recomendó poner en práctica el presupuesto participativo en este país, sin embargo, a pesar de estas claras orientaciones del presidente, este método fue aplicado por muy pocos alcaldes y muchas veces estos se limitaron a una simple consulta participativa.

a) Lo participativo en la planificación

38. Nosotros proponemos un proceso de una participación más integral donde sea la gente quien realmente discuta y decida cuáles son sus prioridades, elabore, dentro de lo posible, sus propios proyectos y los ejecute cuando esté en condiciones de hacerlo, sin tener que depender para ello de instancias superiores, aunque siempre se deje las puertas abiertas para solicitar asistencia técnica especializada.

39. Solo si un proyecto sobrepasa, por sus dimensiones, complejidad técnica o su impacto en un área más extensa, la capacidad de esa localidad para ejecutarlo, deberá ser asumido por la instancia superior. Estamos entonces hablando de una iniciativa que busca involucrar plenamente a la ciudadanía en el proceso de planificación y por eso lo llamamos **planificación participativa**.

b) Lo descentralizado en la planificación

40. Ahora bien, para lograr esta plena participación de las ciudadanas y ciudadanos es necesario partir de los planes en las pequeñas localidades donde la participación de la gente común se vea favorecida. Se debe aplicar el principio de que todo lo que se pueda realizar al nivel más bajo debe ser descentralizado a ese nivel, guardando como competencias de los niveles superiores solo aquellas tareas que no puedan ser realizadas a ese nivel. A este principio le llamamos **principio de subsidiaridad**. Si el Estado central es el que lo decide todo, no hay cabida para iniciativas locales.¹⁰

41. Hay que precisar que no se trata de una descentralización anárquica. El ideal es que exista un sistema nacional de planificación participativa que articule los planes de los distintos niveles de descentralización.

42. Esta forma de planificar, aunque reconoce la necesidad de la existencia de un plan central de toda de la nación, es una planificación en la que las instituciones locales juegan un rol fundamental. Estas no solo producen insumos para la elaboración del plan central, sino que gozan de autonomía para planificar ellas mismas en su ámbito y ejecutar una parte importante del plan. El plan nacional tiene existencia real en la medida en que logra expresarse en los planes de los niveles inferiores de descentralización, ya que la nación se hace realidad desde los barrios y los caseríos.

43. Se trata, por supuesto, de una autonomía relativa, ya que los lineamientos generales del plan central de la nación deben ser respetados.

¹⁰ Describimos más detalladamente este principio en párrafos 148 y 195 y siguientes.

De lo que se trata es de ajustarlos a las especificidades geográficas, sociales, culturales, económicas de cada espacio territorial.

44. Por otra parte, estamos pensando en una descentralización impregnada de espíritu solidario, que favorezca a las localidades y los sectores sociales más carentes. Uno de los papeles importantes del Estado central y de los gobiernos locales es realizar una redistribución de los recursos para proteger a los más débiles y ayudarlos a desarrollarse.

45. Para poner énfasis en la descentralización como un aspecto crucial de la planificación que propiciamos hemos denominado a este proceso **planificación participativa descentralizada**.

46. Así como en nuestra incursión inicial en el tema de la planificación participativa influyó mucho el énfasis que puso el presidente Chávez en la planificación en el nivel de los consejos comunales; en nuestra actual visión del tema ha influido —como mencionamos anteriormente— la experiencia del estado de Kerala en India, cuyo gobierno ha impulsado con mucho éxito por más de una década una planificación participativa descentralizada.

4) Logros y debilidades del Presupuesto Participativo

47. El lector o lectora de este texto se preguntará por qué estamos hablando aquí de planificación participativa y no de presupuesto participativo, cuando generalmente se oye hablar de este último.

48. No podemos desconocer los aportes del presupuesto participativo, proceso en el que la gente participa en la elaboración de los planes de gasto e inversión anuales, es decir, en la toma de decisiones acerca de dónde deben invertirse los recursos destinados a obras y servicios de las alcaldías. Este proceso ha sido puesto en práctica en diversas regiones del mundo y ha contribuido a incrementar los niveles de participación de sus habitantes en las políticas públicas, así como ha logrado elevar el nivel de desempeño de los gobiernos municipales y, sobre todo, ha tornado más transparente la gestión municipal favoreciendo a los sectores más desvalidos.¹¹

49. Ha sido un excelente medio de control sobre la administración y de lucha contra la corrupción y el desvío de recursos, ya que la gente no se limita a priorizar determinadas obras y servicios, sino que además se organiza para dar seguimiento a su ejecución: vigila que los recursos se empleen en las obras y servicios a los que estaban destinados y no se desvíen a otros

¹¹ Ver sobre este tema Marta Harnecker: *Delegando poder en la gente: presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*; MEPLA, Cuba, 1999; Monte Ávila, Venezuela, 2004. En formato digital en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>. Consultado en junio de 2016.

objetivos; controla que las obras y servicios se ejecuten con la calidad requerida.

50. Ha resultado también un medio idóneo para agilizar la máquina administrativa, hacerla más eficiente y disminuir la burocracia, ya que son muchos los ojos que vigilan el proceso y presionan para que las obras se hagan en el plazo señalado.

51. Con este proceso se ha logrado disminuir la evasión de impuestos. Al ver la eficiencia y la transparencia en la utilización de recursos provenientes de su tributación, las personas, empiezan a estar mejor dispuestas a cumplir con las normas tributarias.

52. Y, en momentos de crisis económicas y de reducción del presupuesto, cuando hay que “apretarse el cinturón” porque hay menos recursos que en años anteriores, el presupuesto participativo es especialmente útil y revolucionario, ya que permite poner en manos de las ciudadanas y ciudadanos la decisión de qué debe hacerse con los recursos escasos con que se cuenta. Es muy diferente que el pueblo sufra las restricciones que necesariamente vendrán cuando estas han sido decididas desde arriba, a que sea el propio pueblo el que, a través del presupuesto participativo, tome esas decisiones.

53. Pero este proceso tiene también sus limitaciones.

54. Por una parte, el hecho de que solo se trabaje con presupuestos anuales, limita el horizonte en el que se inserta el accionar del gobierno y, en muchos casos, las obras y servicios priorizadas por la población suelen serlo sin obedecer a plan alguno, lo que puede llevar a un desarrollo anárquico.

55. Por otra parte, como el objetivo del presupuesto participativo es el de determinar las obras y servicios que hay que priorizar de acuerdo con los recursos públicos con que se cuenta cada año, la discusión que se realiza con la población suele darse únicamente en torno a estos temas, en lugar de orientarse a pensar en metas a más largo plazo que permitan avanzar hacia el proyecto de sociedad que queremos construir.

5) La importancia política de nuestra propuesta

56. La planificación participativa, en cambio, no se limita a discutir el gasto público en las obras y servicios, da un paso más allá; considera actuaciones que afectan a la sociedad como un todo: el desarrollo de industrias cooperativas que ofrezcan empleo a sectores subempleados o marginados, la búsqueda de soluciones auto-sustentables que aprovechen los recursos naturales y humanos de sus espacios geográficos, la eliminación de intermediarios para los productos agrarios, mecanismos de redistribución de la renta, etcétera. En resumen, con la planificación

participativa se busca sentar las bases de una nueva sociedad más justa y más humana.

57. Ahora bien, nuestra propuesta de planificación participativa no supone la desaparición del proceso de presupuesto participativo, sino que lo integra y va más allá, como veremos más adelante.

58. De acuerdo con las experiencias que hemos estudiado, la puesta en práctica de un masivo proceso de planificación participativa descentralizada tiene repercusiones políticas muy positivas. Además de las ya señaladas, cuando analizamos las bondades del presupuesto participativo, podemos agregar las siguientes:

59. Aunque este proceso parte inicialmente del diagnóstico de los problemas y deficiencias, **orienta a soñar con la sociedad en la que quiéramos vivir**. Estimula a pensar en iniciativas que no se limitan a lo meramente material. Iniciativas como la de pintar murales infantiles en las esquinas de las calles, para embellecer la comunidad, no surgirían de un diagnóstico limitado al analizar los problemas.

60. La planificación participativa descentralizada **favorece la inclusión social** al transformar la lógica tradicional de distribución de los recursos públicos. Antes eran los sectores de mayores ingresos los que siempre salían ganando; la planificación participativa, por el contrario, al estimular la participación de los sectores más necesitados, se transforma en una poderosa arma para invertir las prioridades que hasta entonces habían tenido los anteriores gobiernos: los que siempre fueron humillados y desamparados pasan ahora a ser los más atendidos.

61. Como las obras y servicios que se proyectan deben surgir de una planificación colectiva en la que el plan de cada nivel se inserta tanto en el plan de desarrollo nacional como en los regionales, estatales o provinciales, **las inversiones dejan de ser anárquicas** siguiendo solo el criterio de una comunidad o del alcalde o el gobernador. Y esto es especialmente importante para los servicios que funcionan interconectados en red, como es el caso del agua y de las redes camineras.

62. **Es una herramienta para la lucha contra el clientelismo y el intercambio de favores** debido a que la definición de los proyectos a ejecutar es hecha por la propia gente. Así se neutraliza en considerable medida el “amiguismo”, la influencia de los dirigentes administrativos, concejales¹² o de los llamados “gestores” en la distribución de los recursos.

¹² Llamamos concejales a los miembros del Concejo Municipal. Ambas palabras se escriben con “c” para diferenciarlas de los Consejos que son instancias de participación popular y de los consejeros que son los miembros de estos consejos.

63. Fortalece el trabajo de las comunidades organizadas ya existentes y promueve la organización de aquellas donde esta no existe.

64. Es un **medio para medir la consecuencia de los gobernantes** y de los representantes electos con los procesos participativos. Revela si estos están realmente dispuestos a promover la participación y permitir que la gente vaya asumiendo poder.

65. Es **una escuela práctica de educación popular** y fomenta nuevos valores y nuevas relaciones. Como decíamos en la Presentación a este libro quienes participan en el proceso van aprendiendo a indagar las causas de las cosas, a respetar las opiniones de los otros, a entender que los problemas que afrontan no son exclusivamente de su calle y de su barrio, sino que están relacionados con la situación global de la economía, la situación social nacional, inclusive con la situación internacional. Aprenden que los problemas de cada persona y de cada comunidad deben examinarse dentro del contexto de la realidad de otras personas y otras comunidades que quizá tengan una situación mucho más difícil y más urgente que la propia y, con todo eso, se van creando nuevas relaciones de solidaridad, de complementariedad, que ponen el acento más en lo colectivo que en lo individual.

66. Quizá uno de los logros más significativo es que **estimula y facilita la participación ciudadana en las tareas de gobierno**, fomentando su iniciativa y creatividad: el que las ciudadanas y ciudadanos conozcan y decidan sobre las cuestiones públicas es una forma concreta de crear espacios de participación y de reforzar la organización popular.

67. Si se realiza correctamente veremos que este proceso nada tiene que ver con la cooptación de las organizaciones populares por el Estado o de su disolución en el Estado. Por el contrario, a través de él se forman otros poderes fuera de las tradicionales instituciones del Estado y, por eso, se trata de una experiencia altamente revolucionaria.

68. Por último, como decíamos en la Presentación, esta forma de planificar no solo es el instrumento ideal para lograr una plena participación de las ciudadanas y ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, sino que, al mismo tiempo, las personas involucradas en dicho proceso crecen humanamente, se dignifican, aumenta su autoestima, amplían sus conocimientos en aspectos políticos, culturales, sociales, económicos, ambientales. Y lo más importante, las personas dejan de sentirse mendigando soluciones del Estado, se sienten, por el contrario, constructoras de su propio destino y del de su sociedad.

69. Con este proceso no solo se logra elaborar un plan, algo palpable porque está a la vista de todos, sino que también se logra la transformación de las personas que participan en él. Quienes intervienen en este proceso

se transforman, ya no son las mismas personas que al inicio. Comienzan pensando en sí mismas, en sus intereses, luego en los de su comunidad, de su área territorial y terminan pensando en el municipio como un todo. Aprenden también a ser solidarias con los más desvalidos.

Capítulo II. Las experiencias de Venezuela y Kerala

70. Antes de continuar desarrollando el tema de la planificación participativa descentralizada hemos querido detenernos a examinar brevemente lo que más nos ha llamado la atención en las experiencias de Venezuela y Kerala ya mencionadas.

1) El papel de las comunidades organizadas en Venezuela

71. En Venezuela, luego de mucho debate y de examinar las experiencias exitosas de organización comunitaria, se llegó a concluir que el espacio geográfico ideal para lograr una participación plena de las personas en los asuntos públicos era la comunidad.

a) El concepto de comunidad

72. ¿Qué entendemos por comunidad? Cuando hablamos de comunidad nos estamos refiriendo a un conjunto de familias que vive en un espacio geográfico específico, que se conocen entre sí y pueden relacionarse fácilmente, que pueden reunirse sin depender del transporte, que usan los mismos servicios públicos y comparten problemas similares, tanto económicos como sociales y urbanísticos. Se trata de personas que viven en un mismo territorio, pero que no comparten necesariamente la misma historia, las mismas tradiciones culturales e ideas políticas. En ese espacio geográfico pueden coexistir personas provenientes de diversas creencias y tradiciones culturales.

73. El número de personas que forman parte de una comunidad puede variar mucho de una realidad a otra. Creemos interesante recordar que en Venezuela, luego de mucho debate y de examinar las experiencias exitosas de organización comunitaria (los Comités de Tierra Urbanos, consistentes en unas 200 familias que se organizan para luchar por la regularización de la propiedad de la tierra y los Comités de Salud, que agrupan a unas 150 familias con el objetivo de apoyar la experiencia del consultorio médico en las comunidades más desvalidas), se llegó a concluir que, en un área urbana densamente poblada, donde existen urbanizaciones y barrios con decenas de miles de habitantes, sería conveniente que el número de ellos por comunidad oscilara entre 750 y dos mil habitantes, en cambio en una zona rural alejada, donde existen pequeños caseríos, podría oscilar entre 100 y 250 personas y en las comunidades indígenas, unas 50 personas.

74. En otros países estas estimaciones pueden sufrir adaptaciones dependiendo de la realidad específica. Lo que no puede ocurrir es que se llame comunidad a una urbanización, barrio o sector que reúna entre 30 y 40 mil personas.

75. Es posible que esta urbanización o barrio tenga una historia común y problemas similares, pero será muy difícil que tantas personas se conozcan entre sí y, probablemente, cueste mucho reunirlos. Imagínense lo difícil que debe ser realizar una asamblea con dos mil o más personas. Al proponer espacios menores se busca crear mejores condiciones para la participación activa de sus habitantes en las reuniones que se realicen en relación con los temas comunitarios.

76. En esos espacios menores se pueden enfrentar con mucho éxito, con la colaboración de los vecinos que allí habitan, problemas tales como la basura en las calles, veredas o escaleras, la deserción escolar, el embarazo precoz, el tema de la inseguridad o la falta de iniciativas deportivas, culturales y humanitarias.

77. Ahora bien, las comunidades pueden ser muy diferentes unas de las otras. En Venezuela hay algunas con importantes tradiciones organizativas y de lucha y que, por lo tanto, cuentan con varias organizaciones sociales en su territorio. Hay otras que cuentan con una o dos y otras donde quizás no existe esfuerzo organizativo alguno.

78. Entre las organizaciones que podemos encontrar en una comunidad en este país están: el comité de tierra urbana,¹³ el comité de protección social,¹⁴ el comité de salud o la organización comunitaria de salud, los grupos culturales, el club deportivo, la asociación de vecinos, las misiones educativas, la mesa técnica de agua, la mesa de energía, el círculo bolivariano, los grupos ambientalistas, el comité de alimentación, el club de abuelos y abuelas, la organización comunitaria de vivienda, la unidad de defensa popular, el consejo de economía popular. A estas hay que agregar las cooperativas, las microempresas, etcétera.

79. Lo que sí parece ser una regla bastante general es que cada una de estas organizaciones comunitarias tiende a trabajar por su cuenta, muchas veces duplicando esfuerzos y haciendo menos productivo y efectivo el trabajo de lo que lograrían si actuaran en forma conjunta o coordinada.

b) Plan único que permita articular todas las iniciativas comunitarias

80. La idea del presidente Chávez fue crear en la comunidad una instancia que permitiese articular todos esos esfuerzos organizativos. A

¹³ Organización para luchar por legalizar los terrenos ocupados en forma ilegal.

¹⁴ Se preocupa de los sectores más desvalidos: las personas con capacidades especiales, los ancianos, las personas en pobreza extrema, etcétera.

esta instancia que jugaría el papel de un pequeño gobierno comunitario la llamó “consejo comunal”.¹⁵ [Ver Anexo V].

81. ¿Y cuál sería el mejor instrumento para realizar esta articulación? Chávez tuvo la genialidad de ver que ese instrumento era la elaboración de un plan único de trabajo destinado a resolver sus problemas más sentidos.

82. Chávez también planteó que la primera tarea del consejo comunal debía ser la elaboración, con la participación activa de los habitantes de la comunidad, de ese plan.

83. Pero lo que la experiencia venezolana nos enseñó es que la elaboración del plan con la activa participación de los habitantes de la comunidad **no debía ser la primera tarea del consejo comunal, sino una tarea previa a la constitución de este**, porque es justamente a través de ese proceso como la comunidad va madurando y puede detectar a las personas más indicadas para constituir ese pequeño gobierno comunitario completamente ligado a la gente y al servicio de ella.

84. En los casos en que no haya condiciones favorables para el ejercicio de la participación, o donde se desee impulsarla y no se sabe cómo hacerlo, iniciar un proceso de planificación comunitaria puede volverse un instrumento muy útil para lograr interesar a las personas hasta entonces apáticas. Por lo tanto, la planificación participativa no solo vale para los casos donde ya existen dinámicas comunitarias, sino que es especialmente útil para crearlas.

c) Promover el control social

85. Otra de las funciones del consejo comunal fue la de promover el control social en todas las actividades que se desarrollan en la comunidad, sean estas de orden estatal, comunitario o privado (alimentación, educación, salud, cultura, deportes, infraestructura, cooperativas, misiones y otras). La experiencia nos dice que debe ser también capaz de gestionar los recursos que le sean otorgados o que reúna por su propia iniciativa, constituyendo para esos fines un ente financiero y su propio sistema de contabilidad.

¹⁵ El nombre más adecuado debería ser el de “consejo comunitario”, dejando la palabra “consejo comunal” para el nivel de la organización territorial inmediatamente superior: la Comuna (ver definición en párrafo 154). Un material pedagógico que explica en qué consiste el consejo comunal, cómo se conforma y que tareas realiza, fue elaborado por la Subcomisión de Educación de la Comisión Presidencial Nacional del Poder Popular dirigida por Marta Harnecker y fue publicado bajo el título de *Serie ABC Consejos Comunales*, Comisión Presidencial Nacional del Poder Popular, Caracas, 2006. Se trata de una serie de 11 cuadernitos pedagógicos sobre el tema.

86. Esta misma experiencia muestra que es conveniente que cada consejo comunal cree diferentes áreas de trabajo en relación con las necesidades más sentidas por esa comunidad, por ejemplo: economía popular, desarrollo social integral; vivienda, infraestructura y hábitat; educación y deportes, cultura, comunicación, información y formación (medios alternativos comunitarios y otros), seguridad y defensa (unidad de defensa).¹⁶

d) Cómo elegir al consejo comunal

87. En Venezuela, una vez definidas las áreas de trabajo, se debía elegir en una asamblea de la comunidad a los vecinos y vecinas que, por su liderazgo, conocimiento del área, espíritu de trabajo comunitario, disposición al trabajo en colectivo, honradez, dinamismo, pudieran ser las personas más indicadas para representarlos en el consejo comunal. A las personas electas se las denominó “voceras” y “voceros” para marcar un claro distanciamiento con el sistema de democracia liberal burguesa donde los representantes suelen acercarse a la gente solo en las épocas de elecciones. Voceras y voceros porque son la voz de la comunidad y cuando dejan de serlo, porque han dejado de transmitir lo que la comunidad piensa o decide, cuando dejan de ejecutar su mandato, pueden y deben ser revocados.¹⁷

88. Creemos que es importante señalar que en ese país se discutió si convenía que ese consejo fuese constituido por la suma de directivas de las organizaciones existentes en cada comunidad o si era mejor que fuese electo por una asamblea de ciudadanos y ciudadanas. Se optó por la segunda alternativa, tomando en cuenta que varias de las directivas de las organizaciones comunitarias ya existentes habían perdido legitimidad, porque se habían alejado de las bases que las habían elegido. La elección vía asamblea permite corregir esa situación. Si esos dirigentes cuentan con apoyo popular, seguramente serán electos.

e) La Asamblea Comunitaria: la máxima autoridad

89. Cada uno de los miembros de ese consejo pasa a desempeñar determinadas funciones y debe rendir cuentas de su desempeño ante sus electores, pero es importante recalcar que quienes analizan, discuten y

¹⁶ Proponemos que las tareas de cada área de trabajo deben ser asumidas en forma colectiva por las diversas organizaciones que se identifican con ese determinado tema. El colectivo de desarrollo social integral, por ejemplo, debe reunir en su seno al comité de protección social, al comité de salud, a las mesas de alimentación que existan en la comunidad y a otras expresiones organizativas que pueden apoyar la lucha por garantizar la salud y calidad de vida a todas las personas y especialmente a la población en pobreza extrema.

¹⁷ En otros países se les llama representantes o delegados.

deciden son las personas que habitan en esa área geográfica reunidas en asamblea.

90. La Asamblea Comunitaria **es la máxima autoridad en la comunidad. Es en ella donde radica la soberanía y el poder del pueblo.** Sus decisiones tienen carácter vinculante para el consejo comunal.

f) No discursos sino comportamiento práctico

91. Y, por supuesto, es muy importante que los electores o electoras seleccionen correctamente a sus voceros y voceras. Y sobre ello la experiencia venezolana nos da luces. Ella nos ha hecho ver cuán importante es que su elección se prepare con seriedad y que la gente haya conocido a sus candidatas o candidatos a través de su comportamiento práctico y no solo de discursos. Este argumento es especialmente válido para aquellos casos de personas que hasta entonces no han tenido una destacada trayectoria en la comunidad.

92. ¿Y cómo pueden darse a conocer estas personas?

93. La práctica venezolana nos dice, por ejemplo, que ha sido muy positivo que antes de elegir a los miembros de los consejos comunales, **quienes se auto-proponen como candidatos hayan colaborado en la realización de un censo demográfico y socioeconómico** de su comunidad, ya que ello implica una visita casa por casa. Esta forma de obtener la información no solo les permitió contar con datos que no suelen figurar en las bases de datos de las instituciones o de otras entidades, sino que además les hizo tomar contacto con cada familia de la comunidad.

94. También la experiencia venezolana y de otros lugares del mundo, ha demostrado cuán útil ha sido que estas personas, junto a quienes desde el exterior de la comunidad quieran colaborar en su organización, se hayan dado a la tarea de **elaborar una breve historia de esa comunidad con la gente.**¹⁸ Esto es especialmente útil para evitar que los colaboradores externos orienten actividades sin tomarse el trabajo de conocer previamente la realidad a la cual pretenden servir.

95. Otra actividad que ha sido muy productiva es la organización del **diagnóstico participativo** que permite conocer mejor las necesidades y anhelos más sentidos de la gente que habita en esa comunidad y para las

¹⁸ El documental *Fraguando el porvenir* muestra cómo en una experiencia comunitaria en Pinar del Río, Cuba, se les da a los niños la tarea de construir esa historia entrevistando a las personas más destacadas de la comunidad. Los lectores interesados pueden acceder a dicho material en la página web: <http://videomepla.wordpress.com> y al libro en: <http://www.rebellion.org/docs/95163.pdf>/Consultado en junio de 2016.

personas con poca trayectoria, es una manera muy buena de conocer mejor la comunidad de la que pueden llegar a ser voceros y voceras.

96. No basta entonces que los candidatos sean capaces de pronunciar bellos discursos para ser electos, sino que es importante que realicen pequeñas acciones prácticas en su comunidad, de manera que sus habitantes puedan constatar su verdadera vocación de servicio. Así se evitaría elegir a quienes buscan estos cargos como trampolín para una carrera política personal a espaldas de la comunidad.

g) Cómo asegurar buena asistencia y pluralidad

97. Pero, ¿cómo lograr que en esas asambleas que van a elegir al consejo comunal haya una nutrida asistencia, sean realmente representativas de todos sus habitantes y no sean manipuladas políticamente?

98. De la experiencia venezolana y de otras experiencias aprendimos que la forma en que se haga la convocatoria es muy importante. Muchas veces esta no llegaba a los sectores más alejados. En no pocas ocasiones cuando se citaba era a los amigos, a los conocidos, a los que compartían una misma visión política, dejando fuera a las personas que no lo hacían o no seguían a los mismos liderazgos. Por otra parte, solían hacerse llamados generales sin darse el trabajo de citar casa por casa y no se vinculaba la convocatoria a problemas concretos de la comunidad, a aquellos experimentados por toda o la mayor parte de ella y que fuesen, por lo tanto, fácilmente reconocibles.

99. La experiencia nos enseñó que la única forma de garantizar la asistencia y evitar la manipulación política era lograr que en las asambleas de ciudadanas y ciudadanos de la comunidad hubiese personas de todos los espacios que formaban parte de ella. Ninguna decisión importante debería ser tomada si alguno de esos espacios no está representado en esa asamblea.

100. ¿En qué espacios estamos pensando? En la cuadra, el pasaje, el bloque, el edificio. En ellos suele vivir un pequeño grupo de familias que por su cercanía tienen relaciones y vínculos más profundos. Proponemos denominar a estos espacios menores áreas vecinales.

101. En consecuencia, una comunidad podría estar conformada por varias áreas vecinales y cada una de ellas debería elegir a algunas personas que se comprometían a asistir a las asambleas llevando a ellas la voz de esas áreas. Lograr esto sin duda requiere de un importante trabajo en todo el territorio de la comunidad.

102. A estas personas las llamaremos **delegadas y delegados vecinales** para distinguirlas de los voceras y voceros del Comité Ejecutivo del Consejo Comunal.

103. La figura del delegado o delegada por área vecinal es muy importante para el buen funcionamiento de las Asambleas Comunitarias. Su presencia asegura que se constituyan **consejos representativos de todo el ámbito de la comunidad y de la pluralidad de pensamientos existentes en ella.**

104. Para lograr este objetivo proponemos que el quórum no se fije por un porcentaje de asistencia indiferenciado, sino considerando que deben estar presentes todos los rincones de la comunidad. Consecuentemente, para que haya quórum en las Asambleas de ciudadanas y ciudadanos, en las comunidades pequeñas se debería exigir la presencia de al menos un miembro del 75 % de las familias y, en las comunidades grandes, de al menos dos tercios de las áreas vecinales.

105. Sería un éxito total si lográsemos, en ambos casos, la presencia de al menos una persona por familia.

106. Por otra parte, las diversas experiencias estudiadas nos enseñaron que es muy importante la participación de los niños, ya que estos suelen ser los más predispuestos a colaborar en tareas de índole comunitaria. En ellos no pesa la apatía que producen en los mayores las promesas incumplidas del pasado. Además, es el sector social que más vida comunitaria hace al llegar de la escuela. Eso nos condujo a concluir que sería conveniente fijar la edad mínima para votar en 12 años, en lugar de los 16 o 18 años que suelen considerarse en las normas vigentes.

107. Uno de los principales problemas de este proceso de organización comunitaria, en los lugares en que se ha realizado, es el temor de mucha gente, avivado por denuncias interesadas, de que se trate de un proceso manipulado desde el gobierno o los partidos políticos. Por eso, debemos insistir en que es necesario evitar toda manipulación política o de otra índole en la conformación de los consejos comunales.

108. **No se trata de conformar consejos comunales solo con los partidarios del gobierno.** Estas instituciones comunitarias deben estar abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, sean del color político que sean. No sería extraño que, luchando por resolver los problemas comunitarios y constatando en la práctica el apoyo que reciben del gobierno, muchas de estas personas engañadas por los medios, descubran el verdadero proyecto revolucionario que se intenta desarrollar.

h) Un equipo que facilite la puesta en marcha del proceso

109. Otra cosa que ratificó el proceso venezolano es que el protagonismo popular no puede decretarse desde arriba, pero tampoco puede lograrse por simple decisión popular, ni nace de un día para otro. Se requiere de

un proceso de aprendizaje que junte la voluntad de lograrlo con un proceso de construcción consciente.

110. Y que este proceso será más breve si la gente recibe el apoyo de un grupo de personas con una mayor formación y una perspectiva más amplia del mundo proveniente de la misma comunidad o de instituciones externas a ella.

111. Estas personas pueden ser miembros de alguna organización social, política o religiosa (estamos pensando aquí en las comunidades cristianas de base que han jugado un papel tan importante en América Latina) o de un gobierno local o institución dispuesta a promover el protagonismo popular. Pero, sea cual sea su origen, su función no deberá nunca suplantar, sino solo facilitar el proceso de participación, ayudando a que la gente descubra sus propias potencialidades. Deben orientarla, encaminarla, ahorrándole el proceso de aprendizaje por ensayo y error y aprender con la gente a través de ese trabajo conjunto.

i) Entregar recursos financieros a proyectos pequeños

112. Y como el proceso de planificación participativa es un proceso que lleva su tiempo para implementarse ya que debe pasar por una serie de pasos [ver Capítulo V] y esta demora puede desanimar a la gente haciéndola pensar que con ese proceso no se llegará a nada, que se trata nuevamente de promesas incumplidas, nos parece importante rescatar la idea de Chávez de entregar, como gobierno central, recursos financieros directamente a las comunidades para la realización de pequeños proyectos, no en forma populista, sino luego de que estas se han organizado, han elaborado su plan comunitario y, dentro de él, han priorizado el proyecto susceptible de recibir dichos recursos.

j) Pequeñas obras de gran impacto en Santa Tecla, San Salvador

113. Una iniciativa semejante, pero no a nivel del gobierno central sino municipal, se adoptó en el municipio salvadoreño de Santa Tecla en el 2002.¹⁹ Mientras se preparaba el Plan Estratégico Participativo del municipio —y ante la necesidad de mostrar resultados concretos cuando se estaba elaborando—, se decidió destinar una parte de los recursos asignados a obras para aquellas que las comunidades demandaban (asfaltado de una calle, arreglo de una escuela, iluminación de una plaza, etcétera). A estas se las llamó “pequeñas obras de gran impacto” (POGI).

114. Como estas obras eran de gran interés de la población y habían sido seleccionadas a iniciativa de ella, esto hacía que la comunidad desde

¹⁹ Sobre la experiencia de este municipio ver el excelente libro de Alberto Enríquez Villacorta y Marcos Rodríguez: *Santa Tecla. Gestión participativa y transformación del territorio*, Afán Centroamericana, San Salvador, 2009.

el comienzo se identificara con ese proyecto, se involucrara en su ejecución y tratara de obtener más fondos sobre la base de los que ya recibía de la alcaldía, fueran fondos propios o fondos que conseguían de la cooperación internacional. Hay que recordar que el pueblo salvadoreño durante su heroica guerra revolucionaria contó con la simpatía y el apoyo de una enorme cantidad de ONG internacionales, muchas de las cuales han seguido colaborando hasta hoy.

115. Esta iniciativa rompió con la cultura asistencialista que lo resuelve todo desde arriba y su éxito se debió a la combinación de una alta participación comunitaria con una descentralización de fondos. Estos eran administrados por los vecinos y vecinas organizados. El Concejo Municipal de esa época les daba \$1000. Con ellos contrataban, compraban y administraban la obra. Al final, respondían con facturas y liquidaciones y así quedaban habilitados para realizar otras obras en el futuro.

116. En Santa Tecla, la realización de la obra implicaba un ciclo que se iniciaba con la organización de un comité del proyecto elegido en una asamblea vecinal para diseñar los detalles de ese proyecto. Luego venía la solicitud de los fondos a la alcaldía, el acuerdo, aprobación y la erogación de estos. Seguía la contratación y ejecución de la obra, la liquidación del proyecto y se cerraba con la evaluación.

117. Mientras se iba realizando el proyecto se realizaban asambleas de vecinos para ir tomando el pulso de su puesta en ejecución y seguir recaudando fondos si era necesario. Por su parte, la alcaldía proporcionaba un acompañamiento técnico a través de sus gerencias de Gestión Territorial, de Infraestructura y de Participación Ciudadana y un reglamento establecía las reglas básicas del juego para los actores que interviniesen a lo largo de la ejecución de las obras.

118. Es interesante observar que no existía un sustento legal para esta descentralización de fondos a los ciudadanos, pero eso no detuvo al gobierno de Santa Tecla para llevar esa iniciativa adelante. Su argumento fue: “el Código Municipal no contempla estas acciones, pero tampoco prohíbe hacer dicho traslado”. Eso es lo que yo he llamado una iniciativa “a-legal” (no es legal ni ilegal).

119. En el caso de Ecuador, en algunas alcaldías como la de Pedro Carbo, en la región de Guayas, los recintos o comunidades de las parroquias²⁰ o aldeas rurales han recibido fondos para pequeños proyectos a través del proceso de presupuesto participativo. En el caso de la parroquia Santa Ana, en el Cantón Cuenca, la Junta Parroquial —durante el mandato de su presidente Julio Álvarez (2009-2014)— decidió

²⁰ Subdivisiones territoriales que provienen de la época de la colonia española.

entregar entre 3 000 y 7 000 dólares²¹ a cada una de las comunidades que la conforman para proyectos comunitarios priorizados por sus habitantes.

k) Si hay escasez de recursos, concursar ideas-proyectos comunitarios

120. Ahora bien, puede darse el caso de que el programa de distribuir recursos entre las comunidades choque con la realidad de que existan muchas comunidades que manifiesten su deseo de organizarse para recibir fondos y que los recursos disponibles por la alcaldía no alcancen para satisfacer todas las demandas. En ese caso proponemos realizar un concurso y que sean las ideas proyecto ganadoras las que reciban esos recursos.

121. Algunos han señalado que esta forma de distribuir recursos entre comunidades puede dar lugar a injusticias, pues finalmente los recursos llegarán con más facilidad a las comunidades mejor organizadas y con mayores capacidades para elaborar proyectos antes que a las más necesitadas. Sin negar que esto pueda ser así a corto plazo, a medio y largo plazo, el posible efecto negativo de esta forma de otorgar recursos debe quedar compensada por el impulso positivo que ello puede significar para la auto-organización de las comunidades. Aquellas no organizadas se sentirán incentivadas a superar dicha condición con el objetivo de poder conseguir recursos para hacer frente a sus carencias más urgentes. Inmediatamente que una de estas comunidades manifieste su deseo de organizarse se le deberá facilitar un apoyo externo para la elaboración de su proyecto (voluntarios, activistas, talleres de formación, etcétera).

2) La experiencia de planificación participativa descentralizada en Kerala

a) Tres niveles de autogobierno local rural

122. En la India existe toda una legislación que favorece la planificación participativa descentralizada.²²

123. El artículo 40 de la Constitución de 1950 establece la necesidad de organizar los *Grama Panchayats* (gobiernos de las aldeas o pueblos rurales) dotándolos de tanto poder como sea necesario para permitirles funcionar como unidades de autogobierno. En 1992, se introducen en la Constitución india las enmiendas 73 y 74 que dan a los *Panchayats* un estatuto constitucional y sientan las bases para llevar a cabo el proceso de descentralización a nivel nacional. Estas enmiendas plantean la

²¹ Recibían más dinero las comunidades que estaban más cerca del relleno sanitario, para compensar los inconvenientes que este causa a sus habitantes.

²² Información extraída del libro de Rosa Pinto Berbel y Tomás Rodríguez Villasante: *Kerala. La democracia en marcha. Los retos de la planificación participativa*, El Viejo Topo, España, 2011, pp.70-73.

descentralización de la administración a través de la creación de tres niveles de autogobierno local rural: el más bajo nivel de autogobierno es el *Grama Panchayats*, es decir, el gobierno de la aldea o pequeño pueblo; le sigue el nivel de los *Block Panchayats* (grupo de aldeas organizadas en grupos o unidades administrativas para llevar adelante proyectos de desarrollo financiados nacionalmente) y, por último, estarían los *District Panchayats* [a nivel de provincia o estado federado].

124. Esta legislación se vio reforzada con las orientaciones de algunos dirigentes políticos como el primer ministro, Rajiv Ratna Gandhi,²³ quien sostenía que en lugar de que los planes de desarrollo fuesen diseñados en las capitales por intelectuales alejados de las necesidades de la gente, era necesario hacer a esta partícipe de dicho proceso. De esta manera la gente dejaba de ser mera receptora de los beneficios del desarrollo.

125. Sin embargo, esta legislación ha sido puesta en práctica en muy pocos estados de ese país. Entre ellos, Kerala, uno de los más densamente poblados.

126. En Kerala, después de mucha reflexión e investigación, se determinó que la unidad geográfica y demográfica para el autogobierno más ligada a la gente debía ser el pueblo o aldea rural llamada *Grama* y por eso el gobierno rural se llama *Grama Panchayat* (gobierno del pueblo o aldea). Junto a los tres niveles de autogobierno en las zonas más rurales, existen en las grandes ciudades los municipios urbanos y las corporaciones municipales. Más adelante señalaremos cómo se transfieren a estos tres niveles tanto competencias como recursos financieros, de equipamiento y de personal.

b) Transferencia de recursos y competencias

127. En 1994, el gobierno de Kerala aprueba la Ley del *Panchayat Raj* que va a significar una base legal sólida para el sistema de gobierno local y va a unificar la transferencia de recursos financieros, instituciones y personal a los autogobiernos locales, siguiendo el principio de subsidiaridad. Esto significó que los *Grama Panchayats*, el nivel inferior de autogobierno, debieron asumir muchas de las funciones que antes eran asumidas por un nivel más alto de gobierno.

128. En Kerala, una tercera parte de los recursos financieros destinados al desarrollo, así como una gran cantidad de competencias, fueron transferidas a los *Grama Panchayats* (gobiernos de las aldeas rurales con un promedio de 25 mil habitantes),²⁴ los niveles más bajos

²³ Fue primer ministro entre 1984 y 1989.

²⁴ Ver cuadro sobre población en los *Grama Panchayats* en Rosa Pinto Berbel y Tomás Rodríguez Villasante: *Kerala. La democracia en marcha...*, ed. cit., p. 115. De los 999 *Panchayats* que hay en Kerala en el momento en que se escribe el libro, 12 tenían más de 50 mil habitantes.

de gobierno local, quienes en consecuencia comienzan a asumir muchas de las funciones que antes se desempeñaban en los niveles superiores.

129. Ese mismo año fue también aprobada una ley similar para los municipios, referida a las ciudades pequeñas.

130. Eso dio como resultado dos estructuras administrativas de autogobierno locales diferentes: la de las zonas rurales y la de las zonas urbanas. En la actualidad, en el ámbito rural está constituida por 14 *District Panchayats* (provincias), 152 *Block Panchayats* (comarcas) y 941 *Grama Panchayats* (pueblos) y en el urbano por 87 **Municipios** y 6 **Corporaciones Municipales**. [En página siguiente, un diagrama que ilustra esta situación].²⁵

131. En 1996 el Partido Comunista de la India-Marxista²⁶ encabeza una coalición de fuerzas progresistas que gana la mayoría en las elecciones de la Asamblea del Estado y ese año lanza “La Campaña del Pueblo” para la planificación descentralizada, que significó un cambio fundamental en el papel que irían a desempeñar los diferentes niveles de gobierno local y regional.

c) De la aldea rural a reuniones en espacios más pequeños: circunscripciones o distritos electorales²⁷ y grupos vecinales

132. El punto de partida de la Campaña del Pueblo fue una Asamblea de ciudadanas y ciudadanos en las comunidades. Durante toda una tarde allí se expresaban las necesidades más sentidas de sus habitantes.

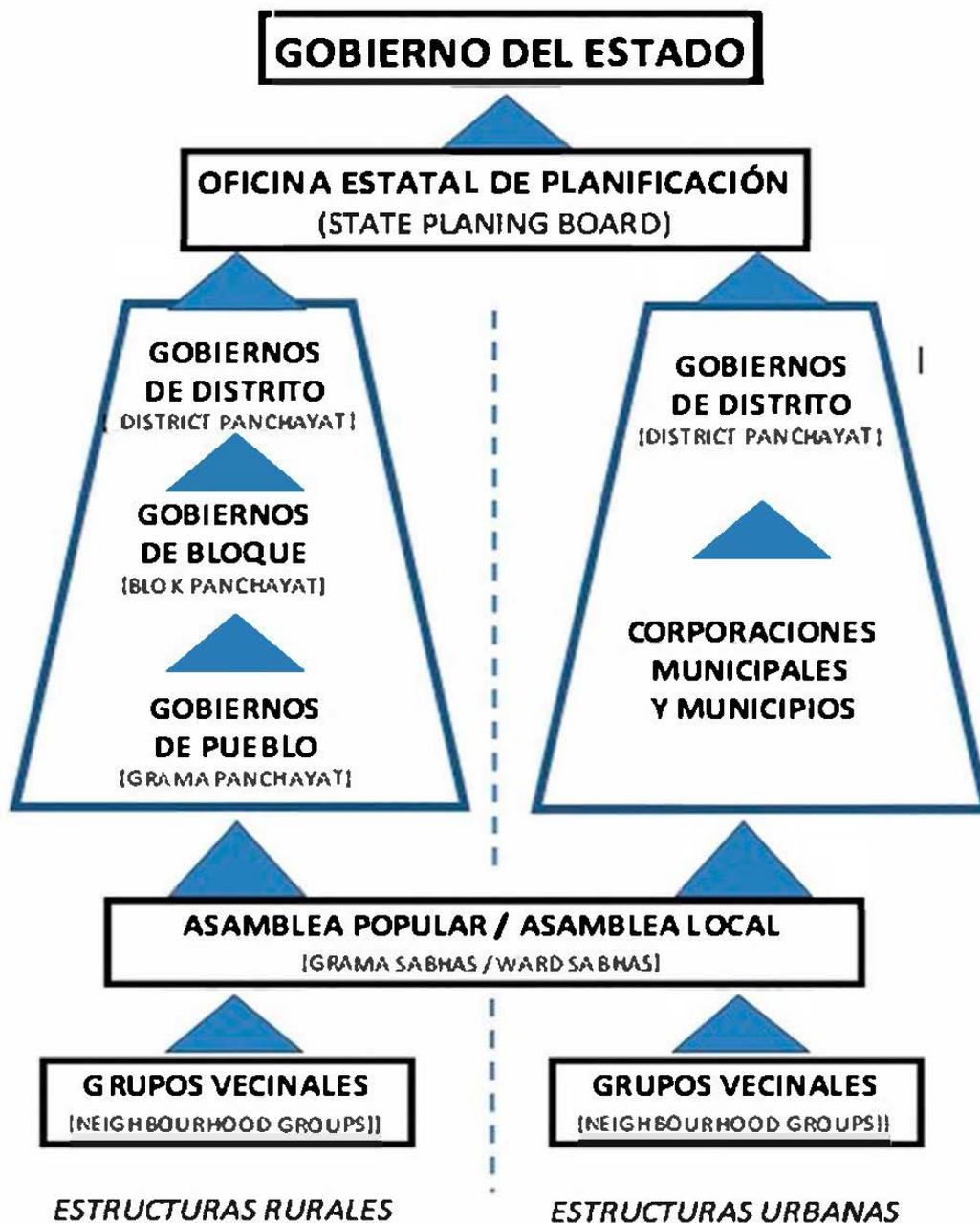
133. Una vez definido el nivel más bajo de autogobierno: la aldea rural, muy pronto los responsables del proceso de planificación participativa se dieron cuenta de que, en un territorio tan densamente poblado como el de Kerala, citar a una asamblea a los habitantes de una población, implicaba tener que realizar asambleas de más de 1000 personas.

²⁵ Usamos el diagrama de Rosa Pinto y Tomás Villasante: ob. cit. p.110, con algunas modificaciones.

²⁶ *Communist Party of India-Marxist (CPI-M)*.

²⁷ En esta edición se sustituye el término *wards* por “circunscripciones o distritos electorales”. [Nota del editor].

**ESTRUCTURA DEL AUTOGOBIERNO LOCAL EN KERALA
(INDIA)**



134. Como esto no facilitaba la participación protagónica de la gente, decidieron hacer las asambleas populares (*grama sabhas*) no en la dimensión de la aldea como tal, sino en las circunscripciones electorales en las que esta estaba dividida. En los municipios urbanos y en las corporaciones municipales (6 grandes ciudades en el estado de Kerala en esos años), también se funcionaba con asambleas en las circunscripciones.

135. Las reuniones en la circunscripción incluían plenarios con la presencia de todos los participantes y grupos de trabajo más pequeños sobre distintos temas, con el propósito de que las personas pudiesen participar más eficazmente. Pero, aun así, estos espacios resultaron demasiado grandes y 3 o 4 años después de iniciada la campaña, para algunas tareas, se constituyeron los **grupos vecinales** (40 a 50 familias) que comenzaron a llevar a cabo muchas funciones del *grama sabha* como, por ejemplo, la discusión del plan local, la revisión de la implementación del plan y la selección de las personas o entidades que debían recibir los recursos.²⁸

136. En todo este proceso las personas que participaban pudieron ver que realmente eran ellas las que estaban tomando decisiones acerca de qué inversiones iban a hacer en sus comunidades y no que se limitaban a aprobar decisiones ya tomadas desde arriba.

137. Las etapas siguientes de la Campaña implicaban asambleas adicionales, la elección de delegadas y delegados a varias reuniones especializadas, el reclutamiento del personal técnico voluntario entre los jubilados, la priorización de los proyectos por los consejos rurales o urbanos electos y el control social y procedimientos de evaluación.

138. Los aparatos administrativos de los gobiernos de los niveles superiores fueron preparados para insertar los proyectos locales en los planes regionales. Se lanzó un programa de educación masiva y de intercambio de experiencias para los activistas en todos niveles. Fue una iniciativa muy ambiciosa que exigió la movilización de energías y recursos de toda la sociedad.

139. Uno de los puntos más fuertes del proceso de planificación participativa descentralizada en Kerala fue el gran énfasis que se hizo en preparar a los diversos actores: comunitarios, técnicos, representantes, voluntarios. Se crearon programas de formación de varios niveles con sus respectivos manuales, campamentos de formación, concentraciones y, más tarde, seminarios donde los asistentes podían intercambiar sus experiencias.

140. Existe un Instituto de Administración Local [KILA, por sus siglas en inglés] adonde, dos veces al año, los miembros electos de diferentes partes del estado acuden para sesiones de formación de varios días. Un solo dato nos muestra el énfasis puesto en la formación de estos cuadros:

²⁸ Thomas Isaac y Richard Franke: ob. cit, p. 185. Se puede encontrar un desarrollo más amplio del papel de estos grupos de vecinos en M.P. Parameswaran: *Una democracia por el pueblo. La desconocida experiencia de Kerala*, "Capítulo V. Democracia de los vecinos", Alternatives Asia, India, 2008, pp.121-144. Es impresionante ver las semejanzas entre los planteamientos del presidente Chávez respecto a los consejos comunales y este intelectual indio.

solo en un año (2004-2005) se desarrollaron 249 programas con la asistencia de 29 000 participantes.

141. También se ha dado mucha importancia a lo que se ha llamado “formación de formadores”, es decir, a aquellas personas que van a formar a los vecinos y vecinas en sus propias comunidades,²⁹ y a la formación en la propia acción. KILA también publica en inglés una revista sobre administración descentralizada local. Se puede tener acceso a ella en: <http://kila.ac.in/node/61>.

d) Mayores recursos financieros para niveles inferiores

142. Para estimular una significativa participación de la gente en el proceso, la Comisión de Planificación del Estado decidió destinar del 35 al 40 % del dinero para el plan de desarrollo a los gobiernos locales de acuerdo con lo que ellos escogieran dentro de ciertas limitaciones. Este fondo fue dividido en dos partes: 85 % fue destinado para los gobiernos locales rurales (*Gramas*, *Block* y *District Panchayats*) y 15 %, para las áreas urbanas constituidas por pequeñas ciudades o municipios y algunas grandes ciudades llamadas corporaciones, en el lenguaje administrativo usado en Kerala.

143. De esta cantidad, en las áreas rurales, el gobierno local de la aldea³⁰ (el nivel más bajo de la estructura descentralizada): el *Grama Panchayat*, debía recibir alrededor de 70 %, el nivel que le sigue: el *Block Panchayat* (el 15 % y el *District Panchayat*, el otro 15 %).³¹ Como se puede ver había una clara decisión de descentralizar la mayor parte de los recursos hacia los gobiernos locales más cercanos al ciudadano común.

144. Los proyectos de las áreas urbanas generalmente se desarrollaron en forma paralela a los de los gobiernos locales rurales. Todos ellos empezaron el proceso a nivel de circunscripciones o distritos electorales (unas 500 familias). En la literatura publicada por la Campaña del Pueblo

²⁹ “En el primer año de la campaña, 373 formadores a nivel estatal enseñaron a 10 497 personas a nivel zonal, las que, a su vez, impartieron talleres de un día a más de 100 000 activistas locales, quienes se convirtieron en la columna vertebral de la etapa inicial de la Campaña. En 1998 41 950 educadores zonales recibieron formación especializada de 545 educadores del nivel nacional, a su vez, los primeros impartieron talleres a 93 000 asistentes. En 1999-2000 hubo más formación masiva, incluyendo una serie de talleres de tres días para las activistas femeninas y las representantes elegidas”. (Richard W. Franke, Marta Harnecker y otros: *Estado de Kerala, India: una experiencia de planificación participativa descentralizada*, CIM, Caracas, 2009, publicado solo en forma digital).

³⁰ Que para nosotros sería como el área territorial rural.

³¹ Rosa Pinto y Tomás Villasante, p.127.

la mayor parte de la atención ha sido puesta en los *Grama Panchayat* rurales. Se ha descrito menos el proceso de planificación urbano.³²

145. Dentro de la asignación de cuotas para las áreas urbanas, el 75 % era calculado solamente por el número de población, el 5 % por el área geográfica y un 20 % por un índice de subdesarrollo que incluía características como: ser miembro de lo que previamente se llamaba casta de los intocables, porcentaje de casas sin servicios higiénicos y porcentaje de casas sin electricidad. La ponderación se hacía para que el reparto de los recursos fuese a aumentar la calidad de vida de los grupos más desvalidos.

e) Principios por los que se rige el proceso

146. Como parte del experimento de Kerala los miembros de la Asamblea Legislativa y la Junta de Planificación del Estado organizaron un estudio de las características y los requisitos esenciales del proceso de planificación participativa. Atraieron al doctor Satya Brata Sen, un académico que había tenido un papel destacado en el proceso de descentralización llevado a cabo en el estado indio de Bengala Occidental. El comité conformado por el doctor Sen fue oficialmente nombrado Comité para la Descentralización de Poderes, pero popularmente se le conoce como el Comité Sen.

147. Este Comité llegó a formular los siguientes componentes esenciales del proceso de planificación participativa descentralizada en su informe al gabinete del Estado:

Autonomía

Cada nivel de gobierno local debe ser autónomo desde el punto de vista funcional, financiero y administrativo. La institución del autogobierno local, debe funcionar de manera libre e independiente. La supervisión del gobierno central se limitará a marcar las directrices generales.

Subsidiaridad

Todo lo que pueda ser hecho a niveles inferiores, debe hacerse en estos niveles y no en los superiores. Solo las funciones residuales y complementarias, deben ser llevadas a cabo en los niveles más altos.

Claridad de funciones

³² “Muchos grupos vecinales se vieron envueltos en aclarar disputas familiares, en programas educacionales para los niños, programas de salud, entidades culturales y organizaciones de crédito rotativo [...] Los representantes de los comités de vecinos a menudo [constituían un comité de circunscripción que actuaba] como un comité ejecutivo del *grama sabha*” (Thomas Isaac y Franke: ob. cit. 2002, p. 91 y pp. 160-161).

Los diferentes niveles de descentralización han de conocer con exactitud qué funciones tienen que desempeñar para evitar que haya solapamiento y actuaciones cruzadas con otros niveles de gobierno.

Complementariedad

Las funciones han de complementarse a través de procesos horizontales y verticales de integración.

Uniformidad

Las normas y criterios para la selección de favorecidos y la priorización de actividades deben ser iguales para todos los programas implementados.

Participación popular

Es necesario fomentar el máximo nivel de participación popular³³ posible en todos los niveles y en todas las fases del proceso.

Auditoría o control social

Debe existir un constante control social sobre los representantes electos por las bases.

Transparencia

La gente debe tener el derecho a estar informada sobre cada detalle del proceso.

f) El aporte de las experiencias de Kerala y Venezuela

148. La experiencia de Kerala es un instrumento valioso para comprender como funciona una estructura estatal descentralizada en el proceso de planificación participativa y la importancia del principio de subsidiaridad para organizar la descentralización de funciones y recursos, así como la importancia de realizar un esfuerzo especial para sensibilizar y formar a la población para asegurar su plena participación en el proceso. Al realizar esta experiencia se pudo comprobar que la participación de las personas era mucho más rica en espacios más pequeños —los distritos electorales o circunscripciones— y aún mejor cuando se trataba de pequeños grupos de vecinos en lo que en Venezuela llamamos: “áreas vecinales”.

149. Por eso, la participación de las comunidades sería el aporte más específico y enriquecedor de la experiencia venezolana al proceso de presupuesto participativo impulsado por los gobiernos encabezados por

³³ Usted puede encontrar documentales sobre participación popular en la página web: <http://videosomepla.wordpress.com>.

el Partido de los Trabajadores en Brasil y a la experiencia de planificación participativa descentralizada en Kerala, India.

150. Ella ha demostrado cuán positivo es, no solo que la gente participe opinando qué obras o acciones deben ser incluidas en los planes de los niveles superiores, sino que haga su propio plan a nivel de las comunidades, esos pequeños espacios territoriales de no más de dos mil habitantes en las zonas más densamente pobladas y menores en las zonas rurales.

151. Pensamos también que en el caso en que no exista este tipo de organización en la base de la sociedad, el proceso de planificación participativa puede ser un gran estímulo para impulsar dicha organización. La gente, al vislumbrar que con ese proceso puede mejorar sus condiciones de vida, se siente más estimulada a participar. Habría que detectar, entonces, cuáles podrían ser esos espacios geográficos comunitarios y conformar allí equipos para llevar adelante el proceso.

152. Por lo tanto, el espacio ideal para la participación de la gente común no parece ser necesariamente el espacio ideal para el auto-gobierno, si entendemos por autogobierno el “sistema de administración de unidades territoriales que gozan de autonomía para administrarse a sí mismas”.

153. Ahora bien, tener esta capacidad de administrarse a sí mismo no significa desconocer la necesaria interrelación que debe existir entre las diversas instancias de gobierno y también hay que aclarar que no todo autogobierno implica participación: puede haber unidades territoriales cuyos gobiernos tengan autonomía administrativa, pero cuya conducción no sea participativa. Nosotros aquí estamos usando el término autogobierno en el sentido de autogobierno del pueblo, es decir, donde el pueblo se gobierne a sí mismo y, en este sentido de la palabra, no hay autogobierno sin plena participación ciudadana.

Capítulo III. Niveles de planificación y tipo de planes

1. Subdivisiones territoriales y niveles de planificación

a) Niveles territoriales y sus correspondientes niveles de gobiernos

154. Después de haber estudiado la experiencia de descentralización en el estado indio de Kerala y la propuesta de descentralización territorial venezolana y examinando otras experiencias latinoamericanas de distribución geográfica de su territorio y sus correspondientes niveles de gobiernos, hemos constatado que estas experiencias varían de un país a otro y que la terminología que se usa para denominar los distintos espacios y niveles de gobierno no es siempre homogénea, por lo que resulta muy complicado hacer comparaciones.

155. Solo para tener una idea, podríamos distinguir a grandes rasgos las siguientes subdivisiones territoriales y sus respectivos niveles de gobierno:

- **Nación:** gobierno de la nación (puede ser central o federado).
- **Regiones:** gobiernos regionales.
- **Estados, provincias, departamentos:** Estados en algunos países conformados como Estados Federados (Argentina, Brasil, Venezuela, México...); provincias, en otros donde existe un sistema de Estado Central (Ecuador, Chile...); departamentos que a su vez se dividen en provincias en el Estado plurinacional de Bolivia. En ellos se conforman gobiernos estatales o provinciales según sea en caso.
- **Distritos o áreas metropolitanas.** Grandes municipios capitales de estado o varios municipios urbanos, siendo uno de ellos la capital.
- **Municipios** rurales y urbanos o cantones. Son subdivisiones del nivel anterior. En algunos países también se los denomina comunas.
- **Comunas, parroquias, aldeas o pueblos rurales.** Son subdivisiones de los municipios. Hemos decidido utilizar el término “áreas territoriales” para denominar este nivel territorial. Pero aquí es necesario aclarar que nuestro concepto abarca tanto áreas rurales como urbanas. En ellas se deben establecer gobiernos comunales o como se quiera denominar.
- **Comunidades,** recintos, barrios pequeños, sectores. Son subdivisiones de las comunas. En estos espacios es donde proponemos conformar consejos comunitarios como formas de gobierno. [Ver Anexo V].

156. Cada uno de estos niveles de gobierno debería elaborar su propio Plan de Desarrollo.

157. De acuerdo con las experiencias que hemos estudiado, parecería ser que lo mejor para iniciar el proceso de planificación participativa descentralizada es contar con subdivisiones geográficas del territorio que sean suficientemente pequeñas en cuanto a extensión y número de habitantes como para facilitar al máximo el proceso de protagonismo popular. A ellas deben seguir unidades territoriales con condiciones como para poder transformarse en espacios de autogobierno, es decir, en espacios en los se puedan asumir gran parte de las funciones que antes estaban en manos de instancias superiores y que, a la vez, tengan las condiciones adecuadas para generar —dentro de lo posible— ingresos propios que les permitan operar en la forma más autónoma posible. La idea de Chávez respecto a las comunas era esa: que ellas se transformaran en las unidades de autogobierno más cercanas al pueblo.

157. Esta autonomía será siempre relativa, ya que siempre se deberá mantener una necesaria articulación con los restantes niveles de gobierno.

158. Para los objetivos de este trabajo nos referiremos a los tres niveles de planificación más cercanos al pueblo de la siguiente manera:

- a) **La planificación en el primer nivel: la comunidad** que es un espacio geográfico y demográfico relativamente pequeño (150 a 400 familias en las zonas urbanas, más de 20 familias en las zonas rurales y menos en las zonas más alejadas) en el que todos se conocen y es relativamente fácil reunir a la mayoría de sus habitantes para discutir los problemas comunes.³⁴
- b) **La planificación en el segundo nivel: el área territorial**, que incluye varias comunidades que comparten problemas, aspiraciones y vocación económica comunes, que usan los mismos servicios, cuyos habitantes están dispuestos a articularse en un proyecto común construido en forma participativa y lo más importante, que tiene condiciones de relativa **auto-sustentabilidad y auto-gobernabilidad**.
- c) **La planificación en el tercer nivel: el municipio o cantón**, que agrupa a varias áreas territoriales y sería el siguiente escalón de esta planificación participativa descentralizada.

160. Por desgracia el término municipio no tiene un sentido unívoco en todos los países. En algunos se usa como sinónimo de comuna, en otros solo se usa para referirse a territorios urbanos como es el caso de Kerala. En otros, en lugar de este término se usa el de cantón. En nuestro caso

³⁴ Ver definición de comunidad en párrafos 72 a 76.

lo estamos usando tanto para referirnos a unidades territoriales urbanas como a rurales.

161. Es posible que en los pequeños municipios rurales no haga falta el escalón intermedio, el área territorial, y estos se puedan subdividir directamente en comunidades. Pero en las grandes y medianas ciudades, por las razones ya expuestas, resulta obvio que es necesario contar con esos espacios de nivel intermedio para asegurar una descentralización y participación efectiva. Y muchas veces no solo con esa subdivisión sino con subdivisiones menores.

162. Sería muy útil poder contar con una tipología de los municipios existentes en un país. Por ejemplo: rurales, semiurbanos, urbanos con pequeña densidad de población, urbanos medios, grandes ciudades. Las formas de organización y el proceso de planificación participativa descentralizada deberían adaptarse a las condiciones de cada lugar.

163. Desde esta parte del texto en adelante vamos a limitar nuestra propuesta a lo que puede hacerse de forma participativa desde el nivel municipal hacia abajo.

2. Un plan para cada nivel

164. La situación ideal es que desde el Estado central se decida la descentralización de una parte importante de los recursos nacionales destinados al desarrollo del país como se hizo en Kerala, pero no cabe duda de que la mayor parte de los países está muy lejos de contar con una situación de este tipo. Sin embargo, consideramos que esto no debe ser impedimento para que las autoridades locales —y en nuestro caso las autoridades municipales— que así lo deseen, emprendan procesos de planificación participativa en sus propios ámbitos, creando las subdivisiones territoriales adecuadas —áreas territoriales y comunidades en nuestro caso—.

165. Esto puede requerir de un proceso de lucha que contribuya a formar, a través de esas prácticas, a ciudadanas y ciudadanos más preparados para ser protagonistas de la nueva sociedad que queremos construir.³⁵

³⁵ En el caso de Venezuela, existe una amplia base legal para el proceso de planificación participativa tanto en la Constitución como en una serie de leyes como: la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento, la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, entre otras. Lo mismo ocurre en Ecuador. Allí encontramos orientaciones tanto en la Constitución de la República como en el Plan Nacional del Buen Vivir y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, esta no es la situación de la mayor parte de países y aún en aquellos en que hay bastantes adelantos en este sentido, es posible que en el tema de la descentralización no se haya avanzado suficientemente. De ahí que en muchos casos tal vez haya que adelantarse a lo normado, sin caer por ello

a) Plan de Desarrollo (plurianual)

166. El proceso de planificación participativa en cada nivel debe plasmarse en varios documentos: el Plan de Desarrollo (plurianual); el Plan de Inversión Anual y su correspondiente Presupuesto.

167. El Plan de Desarrollo debe tener como meta el pleno desarrollo de las personas que habitan en su territorio, considerando no solo los aspectos económicos y sociales sino también espirituales; un plan que dignifique a quienes allí habitan y promueva un desarrollo armónico y sustentable que permita que la población logre el “Vivir Bien” o la “Vida en Plenitud”.

168. Este plan debe ser el instrumento orientador de las acciones que allí se deben emprender para alcanzar la meta deseada y se debe ir revisando y actualizando en la medida que vayan ocurriendo los hechos. Se trata de un plan que no debe ser elaborado solo por expertos, sino ser el resultado de la participación a todos los niveles de la población afectada, quien debe definir las prioridades, determinar los objetivos, seleccionar las alternativas para alcanzarlos y ejercer el control social de su ejecución y posible revisión.

169. Y como el desarrollo de una localidad es un proceso complejo y de largo aliento, suele requerir de un lapso que va más allá de un año, por lo que parece conveniente pensar en un plan plurianual que preferiblemente coincida con el período de gobierno de la autoridad local y su equipo (para asegurar la continuidad), incluso aunque pueda haber proyectos que, para poder ser plenamente materializados, necesiten más de uno o de dos períodos de gobierno.

b) Plan de Inversión Anual

170. Pero si para que el Plan de Desarrollo sea ejecutado se requiere generalmente de varios años, habrá que determinar qué acciones y proyectos van a realizarse en cada uno de los años que comprenda ese plan y qué recursos serían necesarios para realizarlas.

171. Ello significa elaborar un Plan de Inversión Anual que refleje las actuaciones que se van a realizar en ese año y los recursos necesarios para ello.

172. Es evidente que hay proyectos que requieren de un plazo mayor a un año y que, por lo tanto, no podrán ser culminados dentro de ese

en la ilegalidad. El ideal sería que los municipios que quieran incursionar en nuestra propuesta de planificación participativa descentralizada pudiesen contar con *una excepcionalidad legal otorgada por el Estado* de tal modo que no se vean trabados por la legislación vigente y tengan plena libertad para experimentar en esta nueva forma de construir con la gente una nueva sociedad.

lapso. Estos proyectos deben distribuir su ejecución entre los planes anuales.

173. Este es el caso, por ejemplo, de aquellos gobiernos locales que necesitan sustituir decenas de ranchos por viviendas dignas. Eso requiere grandes recursos del Estado y generalmente este otorga recursos anuales que alcanzan solo para la sustitución de un número limitado de viviendas. En este caso, suponiendo que en el plan de desarrollo se habla de la meta de construir 40 nuevas viviendas y solo se otorgan recursos para 10 por año, en su Plan de Inversión Anual debe figurar la meta de 10 viviendas.

174. Lo mismo ocurre con otras obras de gran envergadura como la construcción de un acueducto. Esta meta puede requerir tal vez no solo de 4 años, sino de dos períodos de gobierno y anualmente se irán construyendo tramos. A veces lo que demora es la elaboración técnica del proyecto, que suele ocupar gran parte del primer año.

175. Hay que tener en cuenta que, una vez iniciada la ejecución del primer Plan de Inversión Anual, en los años siguientes los planes anuales pueden modificar las previsiones iniciales del Plan de Desarrollo, a la vista de la propia evolución de este y otros cambios en la situación que hayan podido producirse (un aumento o disminución en la capacidad financiera del gobierno local, por ejemplo). Un Plan de Desarrollo debe ser un instrumento flexible.

c) Presupuesto

176. Cada Plan de Inversión Anual debe ir acompañado de un Presupuesto que contemple todos los ingresos y gastos previstos de la entidad (municipio, área territorial o comunidad) de que se trate, incluyendo lógicamente las previsiones del plan anual de inversiones correspondiente. Este presupuesto debe contener por lo tanto los ingresos y gastos corrientes (que corresponden a los gastos de mantenimiento de los servicios que preste la entidad, así como los gastos generales de esta) y los ingresos y gastos de capital, dentro de los cuales estarán principalmente los correspondientes al Plan de Inversión Anual.

177. La complejidad de un Presupuesto variará mucho en función de la entidad de la que se trate. No es lo mismo presupuestar la actividad económica de un municipio o, en su caso, un área territorial, que deben prestar numerosos servicios a la población, que el presupuesto de una pequeña comunidad, que posiblemente se agote en la financiación de su plan de inversiones con pequeñas partidas: los gastos generales de mantenimiento del local donde se funciona (arriendo, electricidad, calefacción) y de los materiales para trabajar, entre otros.

d) Plan de Acciones Inmediatas

178. Por último, como recomendamos priorizar los proyectos que la comunidad puede resolver con sus propios recursos, con ellos se debe elaborar un Plan de Acción Inmediata cuya ejecución pueda iniciar la comunidad apenas sea aprobado este, sin necesidad de esperar a la conclusión del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Comunitario. Incluso, como se trata de que las comunidades comiencen a ver los resultados del esfuerzo de planificación cuanto antes, nosotros proponemos que dentro del Plan de Acción Inmediata, se agrupen en una primera fase (que lógicamente deberá ser aprobada por la Asamblea Comunitaria) los proyectos más sencillos que no requieran financiación o esta esté vinculada a la realización del propio proyecto y cuya ejecución podría iniciarse incluso antes de la elaboración y aprobación del propio Plan de Acción Inmediata.

3. Un Sistema Nacional de Planificación

179. Al elaborar su Plan de Desarrollo de cada respectivo nivel se deben tomar en cuenta tanto los planes de desarrollo³⁶ elaborados en las instancias superiores y debe nutrirse de los planes de los niveles inferiores. En el caso de Venezuela, el Plan de Desarrollo Municipal debe tener en cuenta el Plan de la Nación y los planes estatales, así como los Planes de Desarrollo de las comunidades y las comunas. Pero a su vez el Plan de Desarrollo Municipal debe nutrir el Plan de Desarrollo de su estado y el Plan de Desarrollo Nacional.

180. Si se parte de los planes elaborados por las comunidades —como es nuestra propuesta— y se sigue con los planes de los espacios geográficos en los que está o será subdividido el municipio y así sucesivamente, se establecería un Sistema Nacional de Planificación que iría “de abajo hacia arriba” y “de arriba hacia abajo”, en una relación mutuamente complementaria, donde la opinión de la gente iría teniendo cada vez más peso en la medida en que la población se vaya empapando cada vez más de los objetivos estratégicos que se persiguen.

181. La idea nuestra es, entonces, que el Plan Municipal se base en los planes de las áreas territoriales y estos, a su vez, tomen en cuenta las propuestas formuladas por las comunidades. El Plan Municipal solo debería agregar las obras macro que por su carácter no están incluidas en los planes territoriales.

³⁶ En Venezuela esto está contemplado en la Ley Orgánica de Planificación Pública, Artículo 55.

182. De la misma forma, a partir de los recursos con que cuentan, las comunidades deben planificar sus propias actuaciones, tanto a nivel plurianual como anual y asumir el control de la ejecución de estas.

183. Pero, insistimos, en cada nivel no solo se deben discutir las acciones que tienen que ver él, tomando en cuenta las propuestas formuladas por las instancias inferiores, sino que, además, sus propias instancias participativas deberían discutir y pronunciarse sobre las prioridades temáticas y las obras macro que el nivel superior correspondiente debe incluir en su propia planificación. Por ejemplo, todas las áreas territoriales deberían pronunciarse si la alcaldía se propone realizar en el municipio un hospital o una universidad, o la creación de un plan maestro de industrialización o desarrollo agrícola y agroindustrial para generar fuentes de trabajo e ingresos justos para la población y para producir al máximo posible, a partir de las capacidades y potencialidades locales. Y lo mismo debe ocurrir a nivel comunitario con su correspondiente área territorial.

184. Resumiendo, en cada nivel, sus instancias participativas deben trabajar a partir de las prioridades formuladas por los niveles inferiores para elaborar y presentar los proyectos que son de competencia de ese nivel, pero estos deben ser discutidos y aprobados por los niveles inferiores correspondientes. Es decir, la gente participa en el proceso municipal de planificación fundamentalmente a través de las instancias participativas en sus respectivas áreas territoriales y comunidades.

185. Es necesario advertir, sin embargo, que durante el año en que se inicie la experiencia de planificación participativa en el municipio, habrá elementos del plan municipal (distribución territorial, determinación de los recursos disponibles, etcétera) que necesariamente tendrán que ser elaborados desde arriba por la propia alcaldía, aunque luego sean sometidos al debate ciudadano. En caso de que hubiese un rechazo significativo a dichas propuestas, las instancias participativas de las comunidades y las áreas territoriales deberían elaborar propuestas alternativas para ser presentadas a la Asamblea de Planificación Municipal.

Capítulo IV. Condiciones sin las cuales no puede haber Planificación Participativa Descentralizada

186. Las experiencias de Venezuela y Kerala nos permiten llegar a la conclusión de que para asegurar la plena participación de la gente en el proceso planificación descentralizada deben cumplirse las siguientes condiciones:

- 1) Conformación de espacios geográficos adecuados.
- 2) Descentralización de competencias.
- 3) Descentralización de recursos tanto materiales como humanos.
- 4) Equipos que impulsen el desarrollo del proceso.
- 5) Sensibilización de la población y de los principales actores.
- 6) Capacitación de los actores.
- 7) Priorizar de acuerdo con la propia capacidad.
- 8) Generación de una buena base de datos.
- 9) Información y transparencia.

187. La existencia de políticas públicas como las existentes en Kerala, ha sido clave para crear estas condiciones.

1) Conformación de espacios geográficos adecuados

188. Un primer paso que se debe dar si desea llevar adelante un proceso de planificación participativa descentralizada es establecer los espacios o áreas geográficas en que este proceso debe ser realizado.

189. Este suele ser uno de los problemas más serios que enfrentan los gobernantes que abogan por una democracia cada vez más participativa y protagónica.

190. En América Latina, en muchos casos existen subdivisiones territoriales que provienen de la época de la colonia española, como las parroquias, que en la actualidad no responden a ningún criterio racional. Hay municipios con gran cantidad de habitantes, barrios inmensos, más grandes que muchos municipios, mientras que hay otros demasiado pequeños. Estas distorsiones repercuten negativamente en una justa, equitativa y eficiente distribución territorial de los recursos y dificulta la capacidad de participación de la población. De ahí la necesidad de ir avanzando hacia una nueva división político-administrativa del territorio nacional.

191. En las zonas rurales estas subdivisiones suelen ajustarse más a las posibilidades de participación de la gente. En las zonas urbanas densamente pobladas, por el contrario, las actuales subdivisiones muchas veces tendrán que subdividirse a su vez.

192. De hecho, en muchos lugares la gente naturalmente ha ido estableciendo subdivisiones usando criterios como la demarcación de barrios, urbanizaciones, zonas y subzonas administrativas, parroquias, caseríos, distritos electorales, u otras expresiones de subdivisión del municipio.

193. Habrá que analizar cada caso a partir de la experiencia y de las opiniones que tengan sus habitantes. No solo habrá espacios que será necesario subdividir, sino que también existirán otros que habrá que reunir en un solo espacio y habrá también algunos casos donde será necesario sobrepasar los límites ya establecidos en la subdivisión político administrativa del país. Así ocurrió, por ejemplo, en algunos municipios venezolanos como, por ejemplo, en el municipio de Torres en el estado de Lara, donde, en el año 2007, el alcalde Julio Chávez, promovió la conformación de subdivisiones del municipio que denominó “áreas comunales” y algunas de ellas reunieron consejos comunales de dos parroquias colindantes.³⁷ Algo parecido sucedió en el municipio de Libertador, estado de Carabobo, donde Argenis Loreto, alcalde electo en 2000 y su equipo impulsaron una subdivisión del municipio en lo que denominaron “territorios sociales” (agrupación de varias comunidades). En este caso hasta se traspasó el límite entre un municipio y otro.³⁸

194. Probablemente, en la mayor parte de los municipios de América Latina el primer paso que debería dar el gobierno municipal para llevar adelante el proceso de planificación participativa es establecer una subdivisión territorial que facilite la descentralización de recursos y acerque el gobierno a la gente. Esta demarcación de los espacios geográficos solo será necesaria al iniciar la experiencia de planificación participativa descentralizada municipal. En los años siguientes, la subdivisión territorial ya estará establecida, lo que no excluye la conveniencia de revisarla

³⁷ Ver: Marta Harnecker: *Transfiriendo poder a la gente. municipio Torres, estado de Lara Venezuela*, párrafos: 165-166 y 199-212, Colección: Haciendo camino al andar 2, Centro Internacional Miranda-Editorial Monte Ávila, Caracas 2008, en formato digital en: <http://www.rebelion.org/docs/97082.pdf>. Consultado en junio de 2016. Esta alcaldía es conocida por su interesantísima experiencia de constituyente municipal, una experiencia piloto en el país, excepcionalidad legal.

³⁸ Marta Harnecker: “Capítulo II. Buscando el espacio adecuado”, párrafos: 18 al 37, en *Gobiernos comunitarios, Municipio Libertador, estado de Carabobo, Venezuela*, Colección: Haciendo camino al andar 1, Editorial Monte Ávila, Venezuela, 2006, en formato digital en: <http://www.rebelion.org/docs/97077.pdf>. Consultado en junio de 2016.

periódicamente para determinar si resulta preciso realizar alguna modificación a la luz de la experiencia.

195. En el caso en que no exista una legislación sobre el tema de la descentralización a nivel nacional donde se fijen los espacios territoriales y los recursos a transferir, será tarea del gobierno municipal con el apoyo de sus técnicos proponer una subdivisión del municipio como paso previo a la puesta en marcha del proceso de planificación participativa propiamente tal. Esta subdivisión deberá ser ratificada por las respectivas asambleas de los distintos niveles en que tiene lugar el proceso.

2) Descentralización competencias

196. En el caso de que no existan políticas nacionales de transferencia de competencias del municipio a sus subdivisiones territoriales (parroquias, comunas, aldeas rurales, etcétera), otro paso que debe dar el gobierno municipal y que es aún más complejo que el anterior, es el de descentralizar competencias hacia las áreas geográficas en que se ha subdividido el territorio municipal,³⁹ aplicando el principio de subsidiariedad al que nos hemos referido anteriormente.

197. Esto implica transferir a los niveles inferiores todas las competencias que estos puedan asumir, conservando para los niveles superiores solo las restantes. Por ejemplo, transferir al nivel inferior competencias en: la administración de recursos, la recaudación de impuestos, el registro civil, la administración de determinadas empresas del Estado, la planificación urbana, la vigilancia y la seguridad, el asfaltado de las calles, la atención a los hogares de ancianos y la administración de los comedores populares que puedan existir en esas subdivisiones territoriales y, en general, el mantenimiento de la infraestructura de centros de salud, educación, cultura, deportes... [Ver Anexo I].

198. Esta descentralización de competencias es muy importante pues creará el marco adecuado para determinar el tipo y la cantidad de recursos a transferir a cada nivel de gobierno local.

199. Una correcta definición de las competencias es un paso fundamental para evitar el solapamiento de actividades entre los distintos niveles de descentralización y para evitar muchos otros problemas como destinar un apoyo técnico excesivo a un nivel y un apoyo insuficiente a otro. Antes de transferir una competencia es necesario realizar un estudio muy serio, ya que solo tiene sentido transferir una competencia a un nivel inferior si este cuenta con las condiciones para asumirla con éxito.

³⁹ Ver sobre transferencia de competencias, Marta Harnecker: ob. cit., acápite: 7 y 8 y párrafos: 156 al 219.

200. Hay que cuidar que esta transferencia sea bien planificada y acordada con los niveles a los cuales se transfieren dichas competencias. Hay que evitar que los niveles de gobierno superiores pretendan desembarazarse de todo aquello que les sea problemático (por ejemplo, el manejo de los residuos) y conservar para ellos lo que más les pueda interesar.

201. No es posible fijar criterios rígidos para esta descentralización. Es necesario tener en cuenta cada realidad. Por ejemplo, mientras resulta razonable la gestión centralizada de servicios como el saneamiento y limpieza de calles en una ciudad, por la economía de escala y las posibilidades de mecanización que allí podrían aplicarse; en zonas rurales, con comunidades pequeñas y relativamente aisladas, resulta obvio que una gestión descentralizada no solo es posible, sino que aseguraría mejores resultados.

202. Otro ejemplo es el de la política de construcción de viviendas. Parecería ser que esta debiera ser una función estatal o municipal, pero muchas veces resulta más efectivo dar a las comunidades la posibilidad de que sean ellas las que gestionen la construcción de nuevas viviendas para sustituir o remodelar las viviendas en malas condiciones. Sin duda que para realizar esta actividad deberán recibir apoyo técnico del Estado o del municipio, especialmente respecto a asuntos geológicos y estructurales, pero son las comunidades las que mejor conocen las necesidades y prioridades y quienes —para hacer rendir más los recursos— pueden organizar mejor el trabajo voluntario. Hay que tener en cuenta, además, la confianza en sí mismas que genera el hecho de sentirse capaces de afrontar con su propio esfuerzo sus problemas inmediatos.

203. Por último, otro ejemplo que clarifica mucho es el tema del manejo de las aguas en un determinado territorio. Este manejo es muy diferente en las zonas rurales y en las zonas urbanas. Mientras que en las primeras son las comunidades más pequeñas las que mejor pueden controlar su manejo y ponerse de acuerdo para distribuir el agua existente, en las zonas urbanas donde existe un sistema de tuberías que conduce el agua a través de la ciudad, no tiene ningún sentido que un barrio tenga el control de este recurso natural.

204. En cualquier caso, el principio esencial que habría que aplicar para realizar la descentralización es, como ya hemos dicho, que todo lo que se pueda gestionar a nivel inferior debe gestionarse a ese nivel y para ello es necesario suministrarle los recursos correspondientes y capacitar a las comunidades y áreas territoriales en lo referente a la gestión eficiente de dichos recursos.

3) Descentralización de recursos

205. Otra premisa fundamental de la planificación participativa descentralizada es la descentralización de recursos.

206. Si los recursos son escasos y solo se descentraliza una parte muy pequeña de ellos, las áreas territoriales y comunidades carecerán de capacidad para actuar.

207. Y aquí tenemos que considerar tanto lo que se refiere a recursos materiales (financieros, equipamiento), como lo que se refiere a recursos humanos (personal). Solo así se producirá una verdadera descentralización.

a) Recursos financieros

208. En caso de que las normas vigentes no contemplen la posibilidad de descentralización de recursos financieros, el gobierno municipal podría tomar la iniciativa de hacerlo.

209. Existe la experiencia del municipio de Torres, donde el gobierno municipal transfirió los recursos para obras con que contaba la alcaldía a las 17 parroquias para que estas pudiesen decidir y ejecutar las obras que ellas priorizaran.⁴⁰ Y para transferirlos usó fundamentalmente como criterios: la extensión del territorio (gran parte de él es de carácter rural), el número de habitantes, la densidad de población y un índice de compensación interterritorial que usa Venezuela para entregar mayores recursos a las zonas más deprimidas.⁴¹

210. Desde nuestro punto de vista, para determinar el monto a transferir a cada espacio territorial debemos seguir el ejemplo de Torres. Es muy importante utilizar criterios que ayuden a una repartición más equitativa de los recursos disponibles, utilizando criterios que favorezcan en el reparto a las áreas territoriales más pobres y desatendidas hasta ese momento por el Estado. De esta manera, se podrá ir disminuyendo paulatinamente las diferencias socioeconómicas entre ellas [ver una propuesta de los criterios a usar y la metodología a emplear en Anexo III].

b) Recursos en equipamiento y personal

211. Pero no se trata solo de transferir recursos financieros, es también necesario transferir personal técnico y administrativo, relocalizándolo, es decir, sacándolo del aparato central y reubicándolo en las localidades. Y,

⁴⁰ Marta Harnecker: “El proceso de presupuesto participativo”, párrafos: 105-128, en *Transfiriendo poder a la gente del municipio Torres*, ed. cit.

⁴¹ Se usaron los mismos criterios que fija la nación para entregar el presupuesto, o que fija el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Además, se fijaron unos apartados para cada parroquia, entre ellos uno que se llamaba fondo de emergencia y otro destinado a la ciencia y tecnología y para la dotación de las escuelas.

por supuesto, hay que dotar a estas de la infraestructura correspondiente para que este personal pueda desarrollar su actividad (locales y otros implementos logísticos como: carros, computadoras, material de oficina, telecomunicaciones, etcétera).

212. Dentro del personal a transferir deben figurar las personas que deberán conformar los equipos técnicos de planificación en cada territorio.

213. En el caso de Kerala, el nivel más bajo de autogobierno, el *Grama Panchayat*, no solo cuenta con representantes electos y revocables por la población que son quienes ejercen el gobierno, sino que también cuenta con funcionarios que antes operaban en el aparato central del Estado y que hoy —gracias al proceso de descentralización— operan en el nivel de la aldea, en áreas como salud, educación, saneamiento, producción, etcétera. Y para que todo este personal opere y sea capaz de atender a la población, estos gobiernos cuentan con edificios adecuados y con toda la logística necesaria.

214. En Venezuela, aunque se ha avanzado mucho en la organización y participación popular, especialmente en los consejos comunales y las comunas —el nivel más bajo de autogobierno— y en cierta transferencia de fondos, salvo escasas excepciones,⁴² se ha avanzado muy poco en la transferencia de competencias y recursos humanos. Y todavía las comunas están muy lejos de contar con los requerimientos de personal y de condiciones físicas para operar.⁴³

4) Equipos que impulsen el desarrollo del proceso

215. El proceso de planificación participativa no es un proceso que se genera de manera espontánea. Es necesario un trabajo previo para crear las condiciones que aseguren el éxito del proceso, sobre todo, para sensibilizar y movilizar a la población de modo que, de mera demandante pasiva de obras y servicios, pase a ser una población activa que asuma con sus propias manos la resolución de muchos de sus problemas.

216. Además de este trabajo previo está todo el trabajo de apoyo técnico y material para llevar adelante el proceso de planificación propiamente tal y el seguimiento y control del mismo.

217. Para ello no es suficiente que exista la voluntad política de impulsar el proceso ni la mera descentralización de los recursos humanos. Como veremos más adelante al hablar de los actores, un municipio que decida desarrollar la planificación participativa debe constituir, en cada nivel

⁴² Como los casos de los municipios de Torres en el estado de Lara y de Libertador en el estado de Carabobo.

⁴³ Aquí es bueno señalar que, aunque existe la Ley de Transferencia de Competencia, Servicios y Otras Atribuciones al Poder Popular, esta ha tenido una aplicación muy limitada.

territorial (municipio, áreas territoriales y comunidades) diferentes equipos integrados por técnicos y activistas que voluntariamente quieran asumir estas tareas.

218. Son equipos que deben trabajar estrechamente vinculados con la población, pero sin suplantar su participación. Su función de apoyo es esencial para hacer crecer la confianza en sí mismos de los ciudadanos y ciudadanas incorporados al proceso. Aportan experiencia y saber técnico, pero sobre todo el impulso necesario para resolver las dudas y vacilaciones iniciales, lógicas cuando se inicia un camino no explorado anteriormente.

5) Sensibilización de la población en general y de los principales actores

219. Otra condición fundamental para el éxito del proceso es que la población entienda y comparta la importancia que tiene participar activa y directamente en la planificación para mejorar sus condiciones de vida tanto materiales como espirituales. Adoptará así una actitud de mayor compromiso con el proceso. Es necesario explicarle de diversas maneras por qué su participación activa será muy beneficiosa para su familia y para su comunidad.

220. Para ello es fundamental llegar al corazón de la gente. ¿Cómo lograr esto cuando en la situación actual del mundo cunde el escepticismo y la ideología dominante conduce a las personas a pensar en soluciones individuales; y cuando parece no haber tiempo para la participación? No podemos llegar a la gente a hablarle de un proceso que no conoce, no podemos citarla a una reunión para “planificar” en abstracto, debemos conectarnos con ella a través de sus necesidades y aspiraciones más sentidas, partiendo de la base de que cada comunidad, o sector de ella, tiene sus propias características y sus propios problemas. Una comunidad pobre puede tener problemas de agua corriente y de tendido eléctrico; una comunidad de clase media puede tener problemas de inseguridad y tránsito, por lo tanto, los anhelos de los habitantes de la primera son diferentes a los de la segunda. En la primera, conseguir el agua y la electricidad es fundamental y el problema de la seguridad está resuelto. En la segunda, el anhelo fundamental es tener un puesto policial y patrullas. La forma de citar en cada lugar debe ser, por lo tanto, diferente. Debemos llamar a una reunión para examinar en cada caso cómo puede esa comunidad lograr materializar sus anhelos. Cuando la gente ve que la reunión citada tiene sentido porque se siente interpretada por los temas que abordará, se hará presente en ella.

a) Jornadas de sensibilización

221. Se deben realizar jornadas de sensibilización a través de charlas, foros y asambleas, para informar del proceso. Es muy conveniente realizar reuniones con grupos de mujeres; ellas suelen ser las mejores activistas.

222. Se debe procurar poner anuncios e informaciones atractivas en la prensa escrita, radial y televisiva. Los medios de comunicación alternativos pueden jugar un significativo papel en esta tarea. También puede ser muy útil la utilización de afiches, exposiciones, convocatorias a nivel local de los partidos y organizaciones de masas; eventos en las escuelas; actividades culturales (conciertos, teatro de calle); y poniendo breves anuncios en los locales más frecuentados por la población: almacenes, panaderías, farmacias, escuelas y centros deportivos, locales culturales, paradas de locomoción colectiva, etcétera.

b) Visita casa por casa

223. Hay que asegurar que la convocatoria a las asambleas sea amplia y que se haga un esfuerzo porque quienes asisten a ella realmente representen los intereses de todos sus habitantes. Para ello puede ser importante la visita casa por casa, apoyada por una pequeña cartilla donde se encuentren elaboradas pedagógicamente las principales explicaciones y se anuncien las principales actividades.

224. Cuando los habitantes de una comunidad no estén dispuestos a abrir la puerta de sus casas, por temor a la delincuencia o por el rechazo a los vendedores ambulantes, es importante buscar otros medios para lograr llegar a ellos, ganar su confianza y solo después se puede realizar el trabajo casa por casa. Algunas veces hacer una reunión convocando a las mujeres a una determinada actividad puede ser un buen paso para iniciar el contacto.

225. No hay que olvidar la importancia de invitar y lograr la colaboración de todos los partidos políticos presentes en la comunidad, para que la planificación comunitaria sea lo más integral y menos excluyente posible.

c) Sensibilizar a los principales actores

226. Pero, junto a este llamado a la población en general, se debe poner especial énfasis en la sensibilización de los principales actores del proceso, es decir, de aquellas personas que deben asumir mayores responsabilidades.

227. Ellas deben entender y compartir la importancia de la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la elaboración de los planes

comunitarios, no solo para que estos respondan a sus aspiraciones más sentidas, sino también porque es a través de esta participación como las personas crecen humanamente y logran un desarrollo más pleno.

228. Se debe cuidar especialmente que la transferencia de recursos humanos no sea solo un acto formal, es necesario hacer un esfuerzo de sensibilización para lograr la colaboración plena del personal transferido en el nuevo contexto.

229. Estos actores deben conocer a cabalidad los diversos pasos que se deben dar en el proceso de planificación y cuál deberá ser su participación en cada una de las actividades que hay que realizar.

230. Es conveniente que cada equipo impulsor del proceso elabore un directorio de las personas que forman parte de los diferentes colectivos sociales que existen en su correspondiente área; de los funcionarios de todos los entes estatales de los distintos niveles y de las instituciones y personas que pueden prestar apoyo al proceso de planificación participativa descentralizada, para contactarlas personalmente.

d) Internet y sus limitaciones

231. Aunque es importante utilizar internet para convocar, nunca debemos confiarnos exclusivamente en este medio. Suele ocurrir que los mensajes dirigidos a grupos o redes no son leídos justamente por las personas que más nos interesan, que por su destacada actuación suelen sentirse abrumadas por la cantidad de mensajes que reciben, o que por su edad o formación no dominan el uso de la internet.

e) Locales a utilizar

232. Es fundamental también elegir un local de fácil acceso para realizar las reuniones y en lo posible equidistante del domicilio de todos los potenciales asistentes.

233. El local debe estar acorde con la pluralidad con la que se quiere trabajar. No sería adecuado elegir un determinado recinto religioso sabiendo que hay gente distante de esa religión, o una sede de un determinado partido político cuando entre la población hay militancia o simpatía por otros partidos, ni elegir un lugar muy lujoso en el que los sectores de menores ingresos puedan sentirse incómodos, o un lugar de difícil acceso para quienes no tienen movilización propia.

f) Horario de las reuniones

234. Por otra parte, es importante el horario que se elija para las reuniones y asambleas. Debe ser uno que facilite la participación del mayor número de personas. Deben evitarse los horarios de trabajo, las horas en que la mujer tenga dificultades para asistir o aquellas que se

topen con las telenovelas o transmisiones deportivas más apreciadas por la población.

6) Capacitación de los actores

235. Para que haya una real participación en el proceso de planificación no basta lograr una buena asistencia a las reuniones, hay que poder involucrar a la gente activamente en el proceso y para ello lograr estimularla y, a la vez, dotarla de los conocimientos teóricos y técnicos básicos sobre planificación que le permitan desempeñarse eficientemente en este proceso.

236. Por lo tanto, es fundamental capacitar tanto al personal técnico, como a los representantes electos por la población y a la propia población, dotándolos de los instrumentos que les permitan desempeñarse eficientemente en el proceso de planificación participativa descentralizada.

237. Compartimos la opinión de Rafael Enciso de que “transferir competencias sin crear las capacidades mínimas necesarias puede convertirse en algo donde el remedio resulte peor que la enfermedad”.

238. Para este objetivo se deben organizar jornadas de formación con los técnicos, los miembros de los equipos promotores y también con las personas que se inscriban para participar en los diferentes grupos de trabajo que se conformen durante el proceso.

239. Los cursos menos técnicos pueden estar abiertos a la población general.

240. Deben realizarse programas de formación en distintos niveles y el ideal sería contar con manuales que sintetizen las principales ideas.

241. Estos cursos deben ser impartidos por personas con formación académica o con gran experiencia práctica. Pueden provenir de fuera de la comunidad: desde las universidades o institutos tecnológicos, así como de las instituciones estatales y entre los profesionales y técnicos jubilados.

242. Estas personas deben trabajar como “formadores y formadoras”. En los municipios que estén desarrollando la planificación participativa será tarea de la alcaldía realizar jornadas para preparar a estos formadores.

243. También es muy útil realizar talleres para intercambiar experiencias de trabajo entre comunidades o áreas territoriales que han iniciado el mismo proceso o, dentro de la misma comunidad, entre las distintas áreas vecinales o para analizar con todos los actores la marcha de este, a fin de corregir a tiempo los errores y las debilidades detectadas. De esta manera puede ser la propia gente la que se vuelva formadora del resto de su comunidad o área territorial.

244. Conocer experiencias comunitarias exitosas en otros países es asimismo muy enriquecedor.

245. Una iniciativa pedagógica interesante sería la realización de un ciclo de video-debate en las áreas vecinales con los documentales que ha realizado el Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana. En ellos se presentan, en forma atractiva y pedagógica, experiencias comunitarias exitosas en distintos países de América Latina. Cada uno de los audiovisuales va acompañado de un libro en el que se encuentra un mayor desarrollo de cada experiencia. Nuestros lectores y lectoras pueden encontrar una propuesta concreta de la metodología y de los materiales a utilizar en la página web <http://videosmepla.wordpress.com>.

246. Con estas actividades formativas se busca romper la barrera entre “los que saben” (técnicos, funcionarios, políticos) y “los que no saben”.

247. No hay que olvidar, sin embargo, que ninguna jornada de formación es más fructífera que las enseñanzas adquiridas directamente a través de la práctica en el propio proceso de planificación.

248. Por último, queremos señalar que una parte importante de estas iniciativas de formación debe iniciarse antes de que los diferentes actores asuman sus respectivas responsabilidades.

7) Priorizar de acuerdo con los recursos con que se cuenta

249. Uno de los factores más importantes del éxito de los procesos de planificación participativa ha sido el que la gente haya entendido que debe empezar por fijarse metas posibles de alcanzar a corto plazo con los recursos propios y con el concurso activo de la mayor cantidad de gente; que no debe limitarse a esperar a que el Estado o una agencia —gubernamental o no— le asigne determinados fondos para empezar a actuar; que aunque no lleguen recursos externos, hay muchas iniciativas que se pueden emprender de inmediato.

250. Pero, fijarse metas posibles implica una nueva forma de diagnosticar priorizando aquellas iniciativas que pueden implementarse con los recursos con que cuenta la comunidad, el área territorial o el municipio.

251. Si el diagnóstico no se hace con este criterio, suele ocurrir que, en lugar de estimular la participación, la gente tienda a quedarse con los brazos cruzados esperando que una instancia superior le resuelva los problemas o se decepcione de los procesos participativos porque con ellos no consigue resultados.

252. Y para poder dar este enfoque al diagnóstico, la gente debe conocer las potencialidades y oportunidades que existen en su entorno,

tales como la disposición al trabajo voluntario; la posibilidad de usar materiales abandonados, promover colectas para la creación de fuentes de ingresos propios, desarrollar actividades generadoras de ingresos, etcétera. También puede descubrir la oportunidad que le ofrece una determinada industria ubicada en su territorio para apoyar sus actividades.

253. Haciendo trabajar su imaginación puede descubrir que cuenta con un sinnúmero de recursos que hasta entonces no había descubierto.

254. Priorizar las aspiraciones que se pueden concretar con los propios recursos permite emprender de inmediato la ejecución de las obras priorizadas, los resultados se ven a corto plazo y con ello aumenta la autoestima de la gente y la motiva a participar con más entusiasmo en futuras tareas.

255. Esta es una tarea que no corresponde solo al Equipo de Planificación o al Consejo, hay que invitar a todos los vecinos y vecinas a contribuir en este diagnóstico e idear soluciones y alternativas.

256. Este criterio es especialmente importante en el caso de las comunidades. Lograr que una comunidad sea capaz en encontrar formas de autofinanciar total o parcialmente su plan inicial es una condición fundamental para el éxito del proceso.

257. Por otra parte, el dinamismo comunitario que se despierta cuando se descubre que sí se pueden resolver problemas cuando todos están dispuestos a aportar su granito de arena, tiende a atraer la atención del Estado y no es extraño que sean estas las comunidades primeramente beneficiadas con sus recursos.

258. Nuestros lectores podrán encontrar un testimonio vivo de nuestras afirmaciones anteriores en los documentales realizados por el Centro Memoria Popular Latinoamericana [MEPLA] citados anteriormente. Particularmente demostrativo en este sentido nos parece *Mi barrio echó a andar*. [Ver <http://videosomepla.wordpress.com>].

259. En el caso en que el costo o complejidad de la solución no esté al alcance de la gente, el consejo comunal, territorial o municipal debe presentarlas en el proceso de planificación participativa de las otras instancias de gobierno, como veremos en detalle en la segunda sección de este trabajo.

8) Generación de una buena base de datos

260. Otra premisa fundamental para la planificación participativa descentralizada es la necesidad de generar una correcta base de datos

actualizada en relación con las aspiraciones que haya formulado la gente.⁴⁴

261. Quizás alguno de los lectores se preguntará por qué estamos restringiendo la base de datos a un determinado número de aspiraciones y no estamos hablando de una base de datos más completa que abarque todos los aspectos de la comunidad, el área territorial o el municipio.

262. No cabe duda que contar con una base de datos lo más completa posible sería lo ideal, pero la práctica enseña que muchas veces se gasta demasiado tiempo en elaborar tal base de datos, demorando la puesta en marcha del proceso de planificación cuando, de hecho, muchas de estas informaciones no juegan papel alguno en la elaboración del plan.

263. ¿Qué sentido tendría ponerse a investigar acerca de la infraestructura relacionada con la salud, el personal de salud disponible, los tipos más frecuentes de enfermedades, el funcionamiento de las farmacias, el precio de los medicamentos, etcétera, si los habitantes están contentos con la atención de salud que reciben y lo que les preocupa y aspiran a resolver son temas relacionados con el desempleo o con el abandono escolar, por ejemplo?

264. ¿No parece más lógico que centremos nuestro esfuerzo en obtener datos que nos permitan analizar a fondo esos temas, en lugar de dispersar nuestro esfuerzo tratando de hacer una base de datos muy completa pero que implica un gran desgaste y poca utilidad en el futuro inmediato?

265. Por supuesto que una base mínima general de datos se necesita, pero recomendamos que solo se profundice en la información una vez recogidas las aspiraciones más sentidas por la población.

266. En la segunda sección sobre metodología nuestros lectores pueden encontrar una información acerca de qué investigar y cómo presentar la información en el caso de pretender hacer una base de datos completa. Pero, insistimos, este no debe ser nuestro punto de partida ni una condición preliminar para iniciar el proceso de planificación. Sin embargo, nos parece que es bueno tener presente los datos que enriquecerían una visión más objetiva de nuestra realidad, de tal forma de irlos consiguiendo a medida que nos sean necesarios para avanzar en el proceso de planificación comunitaria.

267. Muchas veces, a nivel de las distintas instituciones estatales u ONG, existen datos sectoriales, pero no una organización única de esos datos y mucho menos a nivel de la comunidad. Y esos datos suelen no

⁴⁴ Esta es una observación muy importante que nos transmitió Carlos García Pleyán.

referirse a los actores sociales, algo que para nuestro enfoque humanista y participativo es central.

268. Para completar esos datos es conveniente contar con el grupo de activistas.

269. Este grupo de activistas debe apoyarse en las personas que tienen más conocimientos en relación con el área investigada (directores de escuelas, médicos de la familia, cura de la parroquia, policía del sector). Y también deberían visitar las oficinas del gobierno local y otros entes del Estado para conseguir datos más técnicos, como situación de la propiedad de la tierra, tipos de suelos, infraestructura y cualquier otra información que podría ser relevante para el estudio de una determinada aspiración. Esta última actividad puede volverse una auditoría popular de cómo determinado servicio público maneja los datos estadísticos.

270. En las comunidades, también es muy útil confeccionar con la gente un mapa a mano de la comunidad donde se señalen los límites del territorio, sus vías de acceso, sus instalaciones educativas, consultorio médico, centros de trabajo, centros comerciales, iglesias, implementación deportiva, local para reuniones y para la recreación (biblioteca, cine, teatro, infocentro), áreas verdes, atracciones turísticas, etcétera. En este mapa se deberían incluir los datos demográficos mínimos.

271. Sabemos que hay complicadas metodologías para hacer mapas de distinto tipo, aquí estamos sugiriendo algo muy sencillo, sin grandes pretensiones científicas, pero muy útil pedagógicamente, especialmente útil cuando los habitantes de la comunidad son iletrados. Además, un mapa puede facilitar la percepción de las cosas a personas a las cuales les cuesta mucho manejar las cifras que se presentan en forma de tablas. Una vez localizadas sobre el mapa, el asunto deja de ser abstracto.

272. Los niños tienen mucho que aportar en una elaboración de este tipo. Frecuentemente ellos detectan situaciones que a los adultos les pasan inadvertidas. Las escuelas de la comunidad podrían incluir el mapeo infantil en los procesos docentes. No hay que olvidar que los niños y niñas son personas con perspectivas y necesidades propias y que tienen derecho a ser parte del proceso de construcción de la realidad en que viven día a día y en la que vivirán más adelante.

9) Información y transparencia

273. Por último, aunque no por ello sea lo menos importante, para un desarrollo exitoso del proceso de planificación participativa es esencial que la ciudadanía disponga de medios para seguir el desarrollo de este, asegurando en todo momento la transparencia.

274. Ello significa que toda la información del proceso debe estar asequible a cualquier ciudadano o ciudadana interesado, tanto durante la elaboración del plan como durante la ejecución y control de este. Los debates en las diferentes instancias deben ser públicos. Más adelante nos referimos a la forma práctica de lograrlo.

Capítulo V. Los momentos del proceso de planificación

275. En todo proceso de planificación participativa podemos distinguir dos momentos:

- a) Formulación o elaboración propiamente dicha del plan.
- b) Ejecución, seguimiento y control del mismo y evaluación de sus resultados.

1. Formulación del plan

276. La formulación del plan es un proceso complejo que consta de varios pasos:

- 1) Formulación de los cambios deseados.
- 2) Definición de las prioridades.
- 3) Exploración de las alternativas de acción para lograr materializar dichos cambios.
- 4) Confección de los proyectos.
- 5) Elaboración del Plan de Desarrollo, el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto y, en las comunidades, el Plan de Acción Inmediata.

277. Veamos a continuación en qué consiste cada uno de estos pasos.

PASOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN

Formulación de los cambios deseados.

Determinación de las prioridades.

Exploración de las alternativas de acción para lograr dichos cambios.

Confección de los proyectos e ideas-proyecto.

Elaboración del Plan de Desarrollo, el Plan de Inversión Anual y del Presupuesto y el Plan de Acción Inmediata.

Ejecución del Plan.

Seguimiento y control del Plan.

Evaluación de los resultados.

Primer Paso: formulación de los cambios deseados (aspiraciones)

278. Para poder transformar nuestra realidad debemos saber bien a dónde queremos ir, es decir, debemos tener claro cuáles deben ser las características de la sociedad que queremos construir y, para ello, debemos ser capaces de imaginarnos una realidad ideal en la que quisiéramos vivir.

279. Se suele analizar la realidad buscando diagnosticar únicamente los problemas, pero si se hace esto seguramente no surgirán una serie de iniciativas que solo aparecen cuando nos ponemos a soñar en la comunidad ideal en la que deseáramos vivir.

280. Imaginemos, por ejemplo, un área territorial en que los muros de los edificios públicos estén adornados con pinturas infantiles realizadas por los propios niños, o una comunidad pobre pero solidaria en que sus habitantes —a pesar de no contar con transporte nocturno— se sienten seguros ya que en caso de urgencia podrán ser trasladados a un hospital o centro asistencial, porque en su comunidad surgió la iniciativa de hacer turnos con las personas que tuviesen auto y estuvieran dispuestas a apoyar a sus vecinos, de tal forma que siempre hubiese un transporte disponible en caso de necesidad.⁴⁵

⁴⁵ Ver documental *Mi barrio echó a andar*, ya mencionado anteriormente.

281. Debemos soñar, pero con algunas limitaciones porque debemos hacerlo desde lo que somos y el sueño que construyamos debe ser compatible y estar en armonía con las características de nuestra realidad.

282. El sueño de un municipio rural de clima semiárido no puede ser el mismo que el de un municipio con abundante agua o el de un municipio urbano densamente poblado.

283. Pero, en todos los casos creemos que hay aspectos que siempre deberían estar presentes en nuestras consideraciones. Estamos pensando en aspectos como la cultura, la educación, la situación económica, el respeto al medio ambiente; el deporte, la salud, la infraestructura, la situación de los grupos que hasta entonces han sido discriminados o marginados, entre otros.

284. Por otra parte, debemos pensar en cómo nos gustaría que fuera nuestra comunidad, no solo en lo físico, sino también en las relaciones entre sus habitantes.

285. Para no quedarnos en formulaciones demasiadas abstractas, debemos buscar formas más concretas de expresar ese sueño. Es lo que llamamos “aspiraciones”.

286. Por ejemplo, si hemos soñado con una comunidad segura, armónica, esto se puede expresar en aspiraciones como: una comunidad donde se puedan recorrer las calles con gran tranquilidad, donde no haya robos ni atracos, donde se logre desarmar a la población y los adictos a las drogas puedan ser enviados a lugares de rehabilitación.

287. El resultado final de este paso debe ser la confección de un primer listado de aspiraciones [sobre este paso ver más en la Sección II sobre metodología].

Segundo Paso: definición de las prioridades

288. Luego de soñar con la comunidad, el territorio o el municipio que queremos y haber concretado estos sueños en aspiraciones, hay que establecer en cada nivel un orden de prioridades para empezar a trabajar, ya que es imposible que todas las aspiraciones puedan concretarse simultáneamente, pues nunca existirán los recursos ni el tiempo suficientes para ello.

289. Una forma de establecer este orden podría ser el de la votación: las aspiraciones que recibieran mayor número de votos serían las prioritarias. Pero este método, aparentemente el más sencillo y democrático, puede producir graves distorsiones porque la premura en la votación puede no permitir que se calibren todos los aspectos de un problema, sin contar con que abre la vía a posibles manipulaciones de la asamblea.

290. Por eso nosotros proponemos que en esta fase se realice un estudio detenido de cada aspiración y de acuerdo con unos criterios, que deberán haber sido aprobados previamente, se establezca un sistema de jerarquización que permita ordenar las aspiraciones de manera lo más objetiva posible.

291. Para ello habrá que analizar previamente cada una de las aspiraciones formuladas en el paso anterior, señalando los problemas y amenazas que impiden que se vuelvan realidad y las fortalezas y oportunidades que nos pueden ayudar a alcanzarlas, de tal modo que con estas informaciones podamos luego determinar las prioridades.

292. Para evitar la duplicación de trabajos, proponemos que en cada nivel (comunidad, área territorial, municipio) solo se estudien las aspiraciones correspondientes a ese nivel.

a) Analizar cada una de las aspiraciones en profundidad

293. Antes de continuar veamos qué entendemos por los términos que acabamos de mencionar.

¿Qué entendemos por problemas comunitarios?

294. Definiremos como problemas aquellos asuntos que afectan el normal y digno desenvolvimiento social de los habitantes residentes en una localidad determinada: deficiencia en los servicios básicos (electricidad, agua, cloacas, aseo urbano, asfalto); inseguridad; desempleo; falta de infraestructura recreativa (canchas, centros culturales, parques, plazas); deficiencia en infraestructura social (escuelas, ambulatorios, guarderías, recreación); poca participación, escasa organización comunitaria, desestructuración social, pérdida o falta de identidad, relaciones conflictivas o inexistentes, entre otros.

¿Qué entendemos por amenazas?

295. Entendemos por amenazas aquellos elementos cuya presencia y evolución, si no se corrigen, pueden impedir la solución o agravar los problemas existentes o hacer aparecer otros nuevos. Las amenazas pueden ser internas a la comunidad, el área territorial o municipal (un aumento del consumo de drogas entre la juventud, el crecimiento del número de viviendas en estado precario, como consecuencia de la llegada de nuevos residentes a la comunidad que construyen sin recursos sus propias viviendas, etcétera) o externas (como que una autopista divida en dos la comunidad, la expansión de grandes empresas agro-productivas que amenazan a los pequeños productores locales, etcétera).

¿Qué entender por fortalezas?

296. Definiremos como fortalezas los diferentes recursos presentes entre la población como: talento humano (líderes naturales, albañiles, artesanas,

panaderos, ingenieras, mecánicos, maestras); disposición a colaborar en actividades comunitarias de sus habitantes, disposición solidaria; colectivos de trabajo intentando cambiar su modelo productivo; organizaciones sociales existentes (comité de tierra urbana, comités de salud, de protección social, grupos culturales, deportivos, religiosos, comerciantes, grupos de voluntarios); valores éticos, recorrido histórico y tradiciones positivas de solidaridad y lucha de esa población; elementos naturales que favorecen actividades económicas (minas, mar, lago, río, playas, potencialidades del suelo); infraestructura existente (escuelas, edificios públicos, fábricas, pequeñas unidades productivas), entre otras.

¿Qué entendemos por oportunidades?

297. Definiremos como oportunidades los componentes ajenos a la comunidad, que pueden ser empleados en su beneficio: los programas sociales del nivel nacional,⁴⁶ los planes de financiamiento popular nacionales, regionales o municipales,⁴⁷ las empresas instaladas en su territorio o en territorios aledaños,⁴⁸ la existencia de sistemas de intercambio no mercantil de productos y servicios, entre otros; las relaciones positivas con otras entidades que comparten la misma visión, la presencia de fuerzas externas que van en la misma dirección (ONG, movimientos de mujeres, etcétera) y una actitud favorable en los medios de comunicación, entre otras.

Un ejemplo de cómo analizar una aspiración

298. Veamos cómo esto se aplica en el análisis de una de las aspiraciones surgidas en una comunidad: el deseo de poder pasear de noche por sus calles sin temor a ser asaltado.

299. Uno de los problemas que existe en relación con esta aspiración es que las calles de la comunidad carecen de iluminación y por ello se producen muchos asaltos. Existe la amenaza de que crezca la violencia y empiezan a aparecer grupos juveniles armados.

300. Entre las potencialidades que pueden ayudar a luchar contra esta situación está la disposición de los habitantes de la comunidad a realizar trabajo de vigilancia voluntario.

301. Entre las oportunidades que existen está el hecho de que las autoridades municipales se ven preocupadas por la situación y dispuestas a tomar medidas para superarla. También ya existe el tendido eléctrico y los postes están en buen estado, únicamente falta la iluminación (focos o

46 En el caso de Venezuela: Mercal, misiones educativas, reservistas, etc.

47 En el caso de Venezuela: Fonendógeno, Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, Fondemi, cajas de ahorro, bancos cooperativos, fondos de crédito regional.

48 Y si estas empresas son gestionadas por la comunidad.

luminarias). Por último, el Estado ha ofrecido cambiar chatarra de acero por luces y ese material de desecho se encuentra en abundancia en la comunidad.

b) Priorizar las aspiraciones

302. Y una vez diagnosticada la situación actual en relación con cada aspiración levantada, debemos establecer un ordenamiento de estas para saber por dónde empezar a trabajar. Este orden deberá establecerse usando determinados criterios que nos permitirán otorgar a cada aspiración un determinado valor.

303. Los criterios que seleccionemos deberán estar relacionados con los objetivos que queramos alcanzar: en nuestro caso, además de los criterios de urgencia, extensión de la población favorecida, costo de la solución, queremos agregar otros, como que favorezcan a los sectores más pobres, a las mujeres y jóvenes, que sean compatibles con la protección de la naturaleza.

304. Como existe la posibilidad de que con estos criterios se pueda llegar a priorizar aspiraciones que solo se resolverían con recursos externos, lo que conduciría —como hemos señalado con anterioridad— a que la gente se quede con los brazos cruzados esperando que le resuelvan sus problemas, hemos agregado un nuevo criterio: la capacidad que tenga la comunidad, el área territorial o el municipio de concretar la aspiración con recursos propios.

305. Pero, ¿cómo lograr que se dé prioridad a las aspiraciones que se pueden satisfacer con sus propios recursos? Simplemente empleando un método que permita llegar a esos resultados.

306. La Organización Mundial de la Salud tiene una propuesta metodológica para lograr estos objetivos. Una versión adaptada y simplificada por nosotros de este método se expone en la Sección II de este libro cuando. Y nuestros lectores podrán verlo aplicado en el documental *Buscando el camino (método de trabajo comunitario)* que da cuenta de lo ocurrido en la comunidad rural cubana de Guadalupe, provincia Ciego de Ávila, cuando se aplicó este método.⁴⁹

307. Este documental nos muestra cómo temas como la recreación, el fomento del deporte, la lucha contra la delincuencia, entre otros, son abordados exitosamente con recursos de la propia comunidad.

⁴⁹ Link al documental: <http://videomepla.wordpress.com/documentales-de-participacion-popular/ciclo-video-debate/5-buscando-el-camino/>. Consultado en junio de 2016. Dicho documental cuenta con un libro de Marta Harnecker: *Buscando el camino (método de trabajo comunitario)*, publicado en MEPLA, La Habana, 2000. En formato electrónico en: <http://www.rebellion.org/docs/95168.pdf>. Consultado en junio de 2016.

308. Como se puede constatar en el documental, el hecho de relacionar aspiraciones y problemas con posibilidades reales de solución fue clave para hacer crecer a esa comunidad. La hizo sentirse fuerte y confiada en sí misma. Cuando las personas pudieron ver que los problemas que impedían materializar sus aspiraciones se iban resolviendo, fueron sintiéndose cada vez más capaces de solucionar aquellos de mayor envergadura, fueron desarrollando sus capacidades y siendo cada vez más protagonistas. Por desgracia, este es un aspecto que no se suele tomar en cuenta.

309. Concluyendo —como hemos dicho anteriormente y queremos volver a enfatizar aquí—, uno de los factores más importantes del éxito de algunos procesos de planificación participativa ha sido el que estas personas hayan entendido que, aunque no lleguen recursos externos, hay muchas iniciativas que pueden concretarse con los recursos y esfuerzos propios.

310. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que debemos descartar aspiraciones de mayor envergadura porque requieren de apoyo externo para verse concretadas. En algunos casos deberemos elevarlas a instancias que sí puedan asumir su financiamiento y ejecución. En otros, la comunidad, el área territorial o el municipio podrían encargarse de su ejecución si logran obtener el financiamiento adecuado. En este último caso dichas aspiraciones deberán ser incluidas en el plan de desarrollo correspondiente.

c) Definir las prioridades sectoriales

311. Este momento debe servir también para establecer, si se considera necesario, algunos criterios limitativos flexibles respecto de la distribución de las posibles inversiones por sectores. Estos criterios los denominaremos prioridades sectoriales.

312. A estos criterios los vamos a denominar prioridades sectoriales y pueden ser muy útiles para evitar que el esfuerzo inversor resultante de la ejecución del plan no deje olvidados algunos sectores o quede descompensado por la insistencia en resolver exclusivamente determinados problemas, olvidando otros.

313. Aunque en algunos casos pueden venir orientadas desde el municipio o instancias superiores, las prioridades sectoriales deben ser discutidas dentro del proceso de planificación participativa como una forma de encauzarlo.

Tercer Paso: exploración de las alternativas de acción para lograr materializar los cambios

314. Luego de haber jerarquizado las aspiraciones es necesario que, con aquellas que estamos en condiciones de satisfacer de manera directa, aunque sea mediante recursos adicionales, exploremos las alternativas de acción que nos permitan pasar de la formulación de las aspiraciones a su concreción.

315. Para explorar las alternativas de acción que pueden satisfacer una determinada aspiración hay que tener en cuenta los análisis hechos previamente en relación a los recursos materiales y humanos con los que se cuenta, el costo y el impacto que dicha propuesta puede tener sobre la población, así como acerca de la capacidad que se tiene para realizar las acciones requeridas para satisfacerlas y, luego, darles mantenimiento en el tiempo.

316. Y si al analizar las aspiraciones aparecen soluciones que escapan a nuestra capacidad de acción (por ejemplo, en una comunidad, construir un centro polideportivo comunitario) debemos tomar nota cuidadosamente de ellas para plantearlas como demandas ante las instancias superiores, sin que ello signifique que nos olvidemos de otras soluciones que si podríamos realizar que son las que deben incorporarse a nuestro plan.

317. Se debe analizar cada aspiración reflexionando, en primer lugar, acerca de qué cosas podemos hacer en grandes líneas para satisfacerla y, en segundo lugar, acerca de cómo deberíamos llevar a la práctica las propuestas de acción, con las diversas actividades que debemos realizar y el especial cuidado de planificar hasta los más mínimos detalles.

318. Por ejemplo, en el caso de que nuestra aspiración sea que los jóvenes practiquen masivamente el deporte para evitar que caigan en la drogadicción, el alcoholismo o la adicción a internet, tan frecuentes en nuestra juventud de hoy, hay distintas iniciativas o caminos que pueden conducirnos a lograr esa meta como: (a) conformar un grupo de promotores deportivos, (b) refaccionar la cancha deportiva, (c) conformar equipos de fútbol de niños, niñas y jóvenes de la comunidad.

319. Pero, como ya dijimos, no basta que vislumbremos posibles soluciones, necesitamos pensar en qué acciones es necesario implementar para conformar esos equipos de fútbol, por ejemplo, la necesidad de motivar e inscribir a los niños, niñas y adolescentes visitando la escuela y el liceo adonde asisten a clases. Y como para que esas visitas sean exitosas no debemos caer de improviso, es necesario programarlas previamente. Debemos llamar a la directora de la escuela para que ella indique la hora

más apropiada de la visita y reúna a los jóvenes en una sala grande o decida que se debe realizar una visita aula por aula.

320. Planificar hasta los detalles es muy importante para lograr el éxito de nuestro esfuerzo. Ya decía Simón Bolívar que las batallas se ganan o se pierden por los detalles.

321. En la Sección II exponemos cómo nos imaginamos llevar adelante este paso.

Cuarto Paso: confección de los proyectos

322. Luego de haber explorado las diferentes alternativas de acción debemos concretarlas en proyectos, es decir, en un documento en el que se describe el conjunto de actividades y tareas que permiten concretar una aspiración, actividades debidamente programadas y acompañada de la información técnica necesaria para su ejecución y el cálculo de sus costos.

323. La cantidad de proyectos que se elabore dependerá de cómo se agrupen las alternativas de acción que surjan para concretar las aspiraciones planteadas.

324. Dependiendo del tipo de propuesta y de su envergadura habrá proyectos de mayor o menor complejidad.

325. Es posible que muchos de los proyectos, en particular en el caso de comunidades, sean relativamente sencillos y puedan ser elaborados por personas de la propia comunidad, por ejemplo, pintar la escuela comunitaria o arreglar una sala para que los niños puedan ver los dibujos animados en la televisión.

326. Pero tanto las comunidades como las áreas territoriales, dependiendo de los recursos de los que dispongan (materiales y humanos) y lógicamente el municipio, también pueden asumir proyectos más complejos.

327. Por ejemplo, para abordar la construcción de viviendas sociales se requiere un proyecto técnico en el que suele ser necesaria la participación de arquitectos, ingenieros y maestros de obra para determinar las características técnicas de la edificación, como planos de alzada y planta, necesidades de cimentación, cálculo de la resistencia de los materiales, etcétera. Pero incluso en esos casos la participación de la gente común a través de las instancias participativas puede mejorar este contenido “técnico”, al ofrecer soluciones y alternativas tanto para abaratar costes como para adecuar mejor el proyecto a las verdaderas necesidades de la población.

Quinto Paso: elaboración del Plan de Desarrollo, el Plan Anual y el Plan de Acciones Inmediatas

328. Luego de que todos los proyectos han sido elaborados, se debe elaborar el Plan de Desarrollo.⁵⁰ Este debe contener todos los proyectos que a cada nivel es posible ejecutar con los recursos de los que se dispone y también los proyectos cuya solución depende del financiamiento adicional que alguna entidad del Estado u ONG pudiera otorgar en forma directa. En ese documento debe señalarse el objetivo que persigue cada proyecto, sus responsables y el tiempo que se necesita para ejecutarlo. Además, para no olvidar nuestro sueño, el plan debe incorporar como anexo aquellas aspiraciones que, en cada caso, la comunidad o el área territorial no puedan concretar por su complejidad y alto costo por lo que deben ser elevadas a las correspondientes instancias.

329. Pero, como veremos en la Sección II sobre Metodología, un Plan de Desarrollo no es una mera suma de proyectos. En primer lugar, debe ser coherente con las prioridades sectoriales establecidas y debe incluir una serie de otras informaciones que nos permitan cuantificar sus resultados en relación con los objetivos perseguidos.

330. Como decíamos en el Capítulo III, para que el Plan de Desarrollo sea ejecutado se requiere muchas veces de varios años, por lo que debe irse concretando en planes anuales. Por lo tanto, una vez que se haya determinado qué proyectos van a realizarse en cada año, de acuerdo con los recursos con que se piensa contar en cada período y las prioridades sectoriales establecidas, se debe elaborar también un documento sobre ese Plan de Inversión Anual y otro documento sobre el Presupuesto Anual que considere los ingresos con que se financiarán tanto los egresos para cubrir los gastos de personal y funcionamiento de gobierno local durante ese tiempo, como lo que se va a destinar para el Plan de Inversión Anual.

331. La elaboración de los presupuestos más sencillos de los proyectos comunitarios será relativamente simple, pero para la elaboración de los más complejos será necesario realizar un debate previo para determinar la distribución de los recursos entre gastos corrientes e inversiones y fijar las áreas de actividad prioritarias dentro de los primeros. Estos criterios son los que nosotros vamos a denominar “prioridades presupuestarias”.

332. Finalmente, como hemos dicho en el Capítulo III, párrafo 177, hay que elaborar un Plan de Acción Inmediata de modo que los proyectos que cuenten con los recursos necesarios puedan ser iniciados por la comunidad

⁵⁰ Ver párrafos 165 a 177.

apenas se haya aprobado este, sin necesidad de esperar que el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Comunitario haya concluido.

2. Ejecución, seguimiento y control y evaluación de sus resultados

333. Y como no tendría ningún sentido elaborar un plan si este quedase solamente en el papel, consideramos como parte integrante del proceso de planificación participativa su ejecución y los procesos para asegurar su realización en la forma correcta.

a) Seguimiento y control

334. La gente debe también realizar un seguimiento y control de la ejecución de los proyectos más complejos realizados por empresas o entidades especializadas. Para realizar estas tareas deberá contar con los instrumentos necesarios.

b) Evaluación de sus resultados

335. Por otra parte, una vez finalizada la ejecución de cada proyecto, es muy conveniente realizar un breve balance de la experiencia señalando los logros obtenidos y las dificultades encontradas y la manera como fueron siendo superadas por la gente. Esto puede ser muy útil para futuras experiencias [ver Sección II, Capítulo X].

336. También debe hacerse un balance global de la ejecución del Plan de Inversión Anual analizando su grado de ejecución (si hay proyectos que no se han podido ejecutar o han sufrido retrasos y sus causas y las modificaciones en los ingresos previstos) y los resultados alcanzados en relación con las aspiraciones que pretendían satisfacer.

337. Este balance debe realizarse con una cierta antelación a la conclusión del período de ejecución de cada Plan de Inversión Anual pues sus conclusiones puede que nos obliguen a rectificar el siguiente Plan Anual que debe haber sido elaborado y aprobado antes de que termine el anterior para que su ejecución pueda iniciarse una vez concluido este.

338. De la misma forma, poco antes de concluir el período para el que fue elaborado el Plan de Desarrollo (plurianual), habría que hacer una evaluación de sus resultados. Este debe ser el punto de partida para la elaboración del siguiente Plan de Desarrollo.

c) Consolidación de lo logrado

339. Y como no se trata solo de construir nuevas obras, mejorar servicios, o ejecutar bellas iniciativas, sino que estas se mantengan en el tiempo, nos parece muy importante que una vez terminadas las obras (pintar una escuela, construir un parque infantil...) se cree algún sistema que permita

mantenerlas en buen estado, por ejemplo, un comité de vigilancia conformado por vecinas y vecinos. Esta acción fue denominada por Clemente Scotto, exalcalde de Caroní, Ciudad de Guayana, Venezuela: “consolidación democrática de las obras”.

340. Por último, no solo debemos dar seguimiento a las obras que se ejecutan en cada nivel y a los servicios que se prestan en él, sino que debemos estar muy atentos a la situación subjetiva de las personas que habiten en el municipio, el área o la comunidad.

341. Debemos estar al tanto de cómo evolucionan las relaciones entre sus habitantes, cómo se están articulando los diversos comités de trabajo y organizaciones comunitarias entre ellos, cómo está percibiendo la gente el desempeño del gobierno, dónde están localizados los conflictos, etcétera.

342. Sería muy útil ir confeccionando cuadros y gráficos con todos estos datos para poder visualizar la situación en su conjunto en un momento determinado de su desarrollo, ver cómo esta situación va evolucionando en el tiempo y poder señalar los nudos críticos que hay que solucionar.

Segunda Parte. Instancias y actores

Capítulo VI. Consideraciones generales

343. Para poner en práctica el proceso de planificación participativa descentralizada como lo hemos expuesto en la Primera Parte de este libro se requiere contar con una serie de instancias que se responsabilicen de ponerlo en práctica en los distintos niveles y con la participación de una serie de actores. En este capítulo abordaremos estos aspectos organizativos del proceso de planificación y caracterizaremos a esos distintos actores partiendo del nivel municipal.

344. Pero, antes de hacerlo, quisiéramos destacar algunos aspectos acerca de cómo concebimos que debe funcionar en general el sistema de planificación participativa. Este debe combinar la democracia directa con la democracia delegada y la realización no solo de asambleas con base territorial sino también de foros temáticos y de servicios. Al mismo tiempo, debe procurar contar con un sólido voluntariado de profesionales y técnicos y debe realizar talleres de formación a todos los niveles. Por último, debe contar también tanto con instancias de coordinación general como instancias en cada nivel en que se desarrollará el proceso de planificación participativa.

1) Combinación de democracia directa y democracia delegada

345. Decíamos que debe combinar dos formas de democracia: la **democracia directa** donde toda la gente que asiste a la asamblea discute y decide qué hacer y la **democracia delegada**, donde son solo los representantes, delegados o voceros quienes están facultados para tomar las decisiones. La primera se da en el nivel de las comunidades y la segunda, en los niveles superiores. Hemos preferido usar el término democracia delegada y no representativa, por la carga negativa que tiene este último término, que suele ser asociado a la democracia representativa burguesa.

a) La democracia directa y sus límites

346. La democracia directa es una forma de democracia,⁵¹ sin duda la más rica y protagónica, pero tiene límites. Para que todos puedan

51 “La democracia directa [...] es una forma de democracia en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo en una asamblea [...] La democracia directa contrasta con la democracia representativa, pues en esta última, el poder lo ejerce un pequeño grupo de representantes, generalmente elegidos por el pueblo. Existen formas limitadas de democracia

participar plenamente, la dimensión del grupo no puede ser excesivamente extensa. No podemos pensar en democracia directa en un municipio con 200 mil habitantes y, mucho menos, en las grandes capitales donde habitan millones de personas.

347. Hay que crear un sistema que permita la participación de las ciudadanas y ciudadanos en todos los niveles en que se da el proceso de planificación participativa y no solo en los más pequeños. Para ello, en los espacios más amplios debe establecerse una forma de delegación que no reproduzca las limitaciones y deformaciones a las que da origen la representación política burguesa.

348. Negar la posibilidad de delegar es negar la posibilidad de que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre temas que trascienden a su realidad local más cercana (comunidad, centro de trabajo o de estudio).

349. El correcto cuestionamiento a la democracia representativa burguesa —y la cuestionamos no por ser representativa sino por ser insuficientemente representativa— no debe llevarnos, por lo tanto, a rechazar todo tipo de representatividad.

350. Los representantes, delegados o voceros no reciben un mandato libre por un cierto tiempo como los representantes burgueses, sino que deben guiarse por las decisiones y orientaciones de sus electores. Estos deben evaluar su desempeño de acuerdo con las tareas que les han sido asignadas.

351. Debemos aclarar, sin embargo, que esto no significa que su mandato sea imperativo. No son autómatas que reciben mensajes y simplemente los transmiten, son personas responsables y creativas que, al encontrarse con la realidad de otras comunidades y áreas territoriales, deben poder modificar el mandato recibido.

352. En el sistema que proponemos existen dos tipos de delegación: las personas que conforman lo que llamaremos Consejo de Planificación en los tres niveles y las personas que forman parte de las respectivas Asambleas de Planificación. [El lector encontrará una explicación detallada de ambas entidades en el Capítulo VIII, 2]

directa como la iniciativa popular, el referéndum (plebiscito) y la revocatoria. Se habla también más recientemente de democracia directa electrónica cuando se usa Internet y otras tecnologías de comunicación electrónica para consultar y permitir votar a los ciudadanos”. En: *Wikipedia, la enciclopedia libre*, sitio web: <https://es.m.wikipedia.org/wiki>.

b) Asambleas de democracia delegada y asambleas de democracia directa

353. Resumiendo, el proceso de planificación participativa que proponemos combina asambleas que usan el sistema de delegación o democracia delegada y asambleas en las que participan directamente los ciudadanos y ciudadanas en un determinado espacio geográfico o asambleas de democracia directa. El sistema de asambleas de democracia delegada se aplica en los niveles superiores: a nivel del municipio y del área territorial. Las asambleas de democracia directa se realizan a nivel de la comunidad.

354. En las Asambleas de Planificación que usan el sistema de delegación no todos los asistentes tienen derecho a voz y voto. Solo tienen este derecho las personas que han sido electas en sus respectivas asambleas de base. Sin embargo, recomendamos que estas reuniones no se realicen a puertas cerradas, sino que a ellas puedan asistir sin limitación alguna todos las ciudadanas y ciudadanos interesados, pero que lo hagan solo como observadores y contralores sociales del proceso.

c) La democracia se fortalece con el sistema de delegación

355. Hay quienes dicen que realizar el proceso de planificación participativa descentralizada a través de representantes o delegados burocratizaría el proceso y lo volvería un proceso representativo burgués más. Según ellos es más democrático un sistema basado en asambleas abiertas a todas y todos y en la que todas las personas que asisten puedan votar. Pero cabe preguntarse: ¿Será más democrática una asamblea que reúne a 200, 500, 1000 personas en un territorio urbano que tiene más de 600 mil habitantes? ¿Han pensado ustedes quiénes son los que asisten a una asamblea de ese tipo? ¿No serán los que tienen un vehículo, los que viven cerca del metro, los que pueden llegar caminando, lo que trabajan en alguna institución del Estado que les permite ausentarse? ¿Cuántas personas dejan de asistir, no por no estar interesadas sino porque deben atender sus hogares, porque viven muy lejos y no tienen medios de transporte, porque tienen que trabajar en sus pequeños negocios para sobrevivir?

356. Y luego, en esa gran asamblea, ¿quiénes son los que hablan, los que proponen cosas? ¿No suele ocurrir que sean los líderes de siempre? ¿No son aquellos que están buscando protagonismo? ¿Dónde queda la opinión de la gente humilde que solo se expresa en pequeños grupos, que tiene miedo a hablar en grandes asambleas?

357. Por todas estas consideraciones nosotros pensamos que el sistema de delegación no debilita sino cualifica el proceso de planificación

participativa debido a que las delegadas y los delegados son personas que llegan a las reuniones preparadas y empapadas de la problemática de sus respectivas comunidades.

d) Cómo evitar que las delegadas y delegados se separen de sus bases

358. Entendemos la preocupación de quienes advierten el peligro de que las personas que han sido electas puedan dejar de ser “la voz de sus comunidades y territorios” y empiecen a actuar por su cuenta y propongan su propio listado de aspiraciones. Pensamos que no hay mejor medida contra esa posible desviación que la rendición de cuentas de las delegadas y delegados ante las comunidades que los eligieron y la transparencia de todo el proceso: por ejemplo, que el listado de obras y servicios priorizados por la comunidad se ponga en lugares públicos y que la asamblea de delegados (voceras y voceros) sea abierta a todos los ciudadanos y ciudadanas que deseen asistir. En el caso de que sea posible también es muy útil hacer públicas las informaciones respectivas vía Internet.

359. En algunas experiencias asamblearias recientes, como la de los estudiantes chilenos, para asegurar que las delegadas y los delegados cumplan el mandato de la asamblea, se inventó la figura del “veedor”, una especie de comisario político de la asamblea: su tarea es vigilar que los dirigentes electos para representarla no se alejen de lo acordado en ella.

360. Por otra parte, las asambleas abiertas pueden ser manipuladas por partidos políticos o grupos económicos. Estos pueden usar su poder económico y capacidad de movilización para acarrear gente y lograr así aprobar sus propuestas. Las mafias suelen realizar acciones planificadas para defender sus intereses, no hay que ser ingenuos frente a esta realidad.

361. Y, por supuesto, es muy importante que los electores o electoras seleccionen correctamente a quienes serán sus futuros delegados o delegadas. Y sobre ello nuevamente la experiencia venezolana nos da luces. Ella nos ha hecho ver cuán importante es que la elección de las voceras y voceros se prepare con seriedad y que la gente haya conocido a sus candidatas o candidatos a través de su comportamiento y no solo de discursos.

362. ¿Y cómo pueden darse a conocer estas personas? Experiencias prácticas exitosas de algunos consejos comunales nos dicen, por ejemplo, que ha sido muy positivo que antes de elegir a sus miembros, quienes se autoproponen como candidatos hayan participado en las tareas previas

preparatorias del proceso, visitando a las familias casa por casa, porque así se ven obligados a tomar contacto con cada familia de la comunidad. También ha sido muy útil el que hayan elaborado con la gente una breve historia de esa comunidad, lo que les permite conocer mejor la realidad a la cual quieren servir.

363. No basta entonces que los candidatos sean capaces de pronunciar bellos discursos para ser electos, es importante que los habitantes de su comunidad hayan podido constatar su verdadera vocación de servicio. Así se evita elegir a quienes buscan estos cargos como trampolín para una carrera política personal.⁵² Más adelante nos referiremos a quiénes deben conformar estas asambleas en los distintos niveles del proceso de planificación y cuáles son sus tareas.

e) La participación ciudadana en las comunidades: un sistema de democracia directa

364. La participación en el proceso de planificación comunitaria debe estar abierta a todas las personas interesadas, sin que importe el color político, el origen étnico, la orientación sexual, etcétera. Ellas pueden y deben asistir y expresar sus opiniones y recomendaciones en las asambleas de ciudadanas y ciudadanos de su comunidad. Y dentro de lo posible, cada habitante de la comunidad debe participar activamente apoyando de diferentes maneras el proceso: asistiendo a alguno de los grupos de trabajo que se conformen durante el proceso de planificación participativa, dándole seguimiento a las obras, colaborando en la convocatoria a las reuniones, etcétera.

365. Las ciudadanas y ciudadanos deben ser llamados a expresar sus aspiraciones acerca de cómo debería ser su comunidad, su área territorial, su municipio; a colaborar en la confección de la base de datos de su comunidad, el diagnóstico de los problemas, la sugerencia de iniciativas de solución, la definición de las prioridades temáticas y sugerencia de ideas-proyectos para materializar sus aspiraciones de una vida mejor; en la elaboración de proyectos poco complejos, la evaluación y control del plan comunitario; y también aportando trabajo voluntario para la ejecución de algunos proyectos comunitarios.

366. Por otra parte, toda persona que así lo desee puede asistir como observadora si así lo estima conveniente, a las asambleas de su respectiva área territorial y a la propia Asamblea de Planificación Municipal.

367. Como ya hemos dicho, para que una Asamblea Comunitaria sea realmente representativa de toda la comunidad deberían estar presentes

⁵² Ver un mayor desarrollo en párrafos 87-88; 91-96.

en ella personas de todos los pequeños espacios que forman parte de ella, aún los más alejados.⁵³

2) Foros públicos

a) Foros temáticos

368. Hasta ahora cuando hemos hablado de las asambleas, nos hemos referido a la base geográfica del proceso de planificación participativa. Suele ocurrir que son los sectores populares que tienen más carencias los que se sienten más motivados a asistir a estas asambleas.

369. Para enriquecer el proceso de planificación participativa con informaciones y reflexiones acerca de los temas que más preocupan a la ciudadanía en general o a un sector de ella, proponemos que el Consejo Municipal o Territorial de Planificación organice también foros abiertos sobre dichos temas. Incluso podrían plantearse foros temáticos en el ámbito de una comunidad para tratar de resolver una situación particularmente compleja en ella. Foros de este tipo suelen atraer a sectores que no se sienten atraídos a asistir a reuniones con base territorial (sindicalistas, estudiantes, profesionales, técnicos, movimientos culturales, ecológicos, pequeños empresarios, comerciantes y agricultores).

370. Sabemos, por ejemplo: que en Venezuela en varios territorios de la Sierra de Falcón hay gran escasez de agua y que existe un proyecto de acueducto sobre el cual hay posiciones encontradas. Este podría ser, entonces, el tema de un foro temático al que debería invitarse, además de a los habitantes interesados en este tema, a técnicos y profesionales expertos en la materia, tanto locales como de nivel nacional y hasta de nivel internacional, si se considerara conveniente. Si se tratase de comunidades de América Latina: Caricom, Ceta, Alba, Mercosur, Celac se verían reforzadas como entidades internacionales si se les diese la oportunidad de participar en estas funciones de apoyo e intercambio.⁵⁴

⁵³ Para conocer nuestra propuesta metodológica para llevar adelante el proceso de planificación participativa en la comunidad ver *Planificando para construir organización comunitaria*, Santiago de Chile, El Desconcierto, 2016, El Viejo Topo, España, 2016 y en el libro de Marta Harnecker (con colaboración de Noel López): *Planificación participativa en la comunidad*, publicado solo en formato electrónico en: <http://www.marxistas.org/espanol/97084.pdf>. Consultado en junio de 2016. Estos textos tratan de poner el acento en pensar no solo en los problemas, sino las aspiraciones que la gente tiene, en cómo debe ser la comunidad en que desearían vivir. Uno de sus aportes es insistir en jerarquizar aquellas aspiraciones que la comunidad puede resolver con sus propios recursos de modo de empezar de inmediato a trabajar en materializarlas, sin tener que esperar la intervención de alguna instancia superior, lo que ayuda a vencer la desmovilización y la apatía provocada por la inoperancia del Estado. Sobre este tema existe además un audiovisual pedagógico de acceso libre en: <http://www.youtube.com/user/ciclopolitico?feature=mhsn#p/c/8b7ddfcb12ebe8ca/0/hc2sdr4for8>. Consultado en junio de 2016.

⁵⁴ Ximena de la Barra, Notas a este trabajo, 28 julio 2014.

371. Si un municipio tiene problemas graves relacionados con el tema de la salud y varias comunidades plantean como tema la necesidad de mejorar el sistema general de salud del territorio, debería realizarse un foro temático para abordar globalmente esa problemática. A este foro deberían ser invitados en forma especial profesionales y técnicos de la salud y delegados y delegadas de las organizaciones del sector salud para que aporten sus ideas y sugerencias en la elaboración de programas al respecto.

372. Por otra parte, pensamos que en varios países de América Latina sería muy conveniente realizar un foro temático nacional o, al menos, foros regionales sobre el tema minero y el manejo de los recursos naturales en los territorios en donde los pueblos y nacionalidades indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes, sufren los efectos de este tipo de explotación de la naturaleza. Un foro en que se dialogue sobre las ventajas y desventajas de mantener una actividad extractiva y cómo podrían generarse condiciones para cambiar la matriz productiva.

373. Habría que pensar también en algún Foro Temático que pudiese convocar especialmente a la juventud.

374. Aunque proponemos que estos foros no tengan un carácter decisorio como ocurre con las Plenarias Temáticas en Porto Alegre, Brasil, consideramos que sus conclusiones deberían nutrir los debates de los respectivos consejos de planificación participativa, municipal o territorial según sea el caso, los que se verían enormemente beneficiados con las reflexiones y sugerencias que emanen de ellos. Recomendamos realizar estos foros simultáneamente al proceso de planificación participativa que deben llevar adelante las comunidades organizadas, primer paso del proceso, de tal forma que sus resultados estén disponibles para el momento en que se realice el taller de planificación participativa descentralizada en el área territorial o el municipio [ver metodología en la Sección II].

375. Si estos foros se planifican bien y se invita a las autoridades centrales, serían el espacio ideal para sensibilizarlas en torno a las temáticas abordadas. De esta manera estarán más dispuestas a aportar recursos y capacidades institucionales para iniciativas que contribuyan a su solución.

376. Por otra parte, podrían ser una gran escuela de formación tanto para los concejales como para todas las personas que quieran participar en forma más activa en el proceso de planificación participativa.

b) Foros de servicios

377. Otra idea interesante que tomamos de la experiencia de Porto Alegre son los Foros de servicios destinados a discutir la situación de algún servicio municipal que no cumpla con los requerimientos exigidos por la gente. La idea es convocar tanto a los ciudadanos y ciudadanas que quieran participar como a los funcionarios del respectivo servicio. De alguna manera, esa iniciativa crea espacios para controlar el desempeño del aparato burocrático heredado y evita que las asambleas de planificación participativa giren en torno a las críticas al aparato estatal en lugar de centrarse en las propuestas de solución a los problemas existentes.

3) Talleres de formación

378. Es fundamental, también, que se planifique la ejecución de talleres de formación para los diferentes actores y a los diferentes niveles:

- En el nivel técnico para homogeneizar la visión y metodología a emplear por los equipos técnicos y los profesionales y técnicos voluntarios que actuarán como facilitadores de los procesos de planificación en los distintos niveles: comunitario, territorial y municipal.
- En el nivel de los Consejos de Planificación para preparar a los consejeros y consejeras en los conocimientos socio-políticos y técnicos necesarios para poder cumplir sus funciones.
- En el nivel de los delegados y delegadas para informarse de la marcha del proceso, para recibir cursos sobre conceptos básicos para entenderlo, para intercambiar experiencias de su trabajo en sus respectivas áreas geográficas, etcétera.

379. Estos talleres se deben iniciar antes de que dichas personas asuman sus respectivas responsabilidades. Y en ellos debe informarse claramente de las competencias que tiene cada uno de los niveles en los que se realiza el proceso de planificación participativa descentralizada.

380. Igualmente se podría hacer un diplomado, maestría o cursos de postgrado sobre planificación participativa territorial en una o varias universidades con presencia en el municipio. Esto podría permitir a los participantes recibir una acreditación académica sobre la formación recibida y adquirida en el proceso de elaboración del plan de desarrollo municipal, lo que podría ser un incentivo moral para participar en dicho proceso. Esta acreditación podría ser incorporada al currículo vitae con fines laborales.

381. Uno de los mayores éxitos de la experiencia planificación participativa descentralizada en Kerala —como hemos mencionado anteriormente— se debió justamente a haber impulsado campañas masivas de formación destinadas a romper las barreras entre “los que saben” (técnicos, funcionarios, políticos) y “los que no saben”.

Capítulo VII. Instancias a nivel superior

1) Equipo de arranque

382. Para iniciar el proceso sugerimos que el alcalde designe a un pequeño grupo de personas con conocimientos técnicos en materia de planificación y cualidades políticas para que asuma inicialmente el impulso del proceso, coordinando aquellas reuniones y acciones que se deben realizar en el nivel municipal para ponerlo en marcha. Una vez institucionalizado el proceso, este Equipo de Arranque debe desaparecer.

a) Marco legal

383. Una de las tareas de este equipo sería la habilitación del marco legal en el que debe realizarse el proceso. Este paso podría obviarse si existiese en esa instancia un Plan Nacional de Desarrollo que incluiría las habilitaciones legales necesarias para la descentralización de las competencias y la transferencia de recursos a las áreas territoriales y comunidades. En caso de que este no exista, el primer paso que habría que dar, previo al inicio del proceso de planificación participativa, sería dotarse de ese marco legal, como lo hizo el municipio de Torres en el estado de Lara de Venezuela, ya mencionado anteriormente, en su inédito proceso constituyente municipal.⁵⁵

384. Por lo tanto, en su primera reunión, este Equipo debería estudiar en detalle las posibles trabas legales existentes para realizar un verdadero proceso de planificación participativa descentralizada y los posibles mecanismos para dejarlas sin aplicación en ese municipio. Entre ellos no habría que descartar la posible presión al gobierno nacional y al parlamento con el apoyo de todas las instancias institucionales y de participación ciudadana actuando coordinadamente en este sentido.

b) Conformación de las áreas geográficas en las que el proceso debe ser realizado

385. Otro de los pasos que debe realizar de inmediato el Equipo de Arranque es convocar a una comisión de expertos para estudiar el nuevo ordenamiento territorial que permita crear los espacios geográficos adecuados para que se desarrolle el proceso de planificación participativa descentralizada. Recordemos que se trata de crear espacios de autogobierno en los que muchas de las tareas que hasta ese momento eran

⁵⁵ Marta Harnecker: *Transfiriendo poder a la gente...*, Capítulo II: “Un inédito proceso constituyente municipal”, párrafos: 23 al 77, ed. cit., Primera parte.

ejercidas por el municipio ahora pasen a ser ejercidas en estas subdivisiones territoriales [ver párrafos 131-132].

386. Ello implica que se estudie una primera subdivisión del municipio en áreas territoriales y comunidades, sin perjuicio de que sea finalmente la Asamblea de Planificación Municipal la que apruebe la delimitación territorial definitiva.

c) Líneas maestras de la descentralización

387. También corresponde a este equipo establecer las líneas maestras del programa de descentralización, que luego serán desarrolladas por el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto. Ello implica establecer el grado de descentralización de la gestión municipal definiendo las competencias y recursos a transferir a las áreas territoriales y, en su caso, a las comunidades y los criterios a tener en cuenta para la distribución de los recursos entre las áreas territoriales y, en su caso, las comunidades.

d) Conformación de los Equipos Técnicos Municipales

388. Otra tarea de este Equipo de Arranque es la conformación —o ratificación en el caso de que ya existan— de los dos equipos técnicos que deben llevar adelante el proceso de planificación municipal: un equipo especializado en Planificación y Presupuesto y otro en tareas de promoción social.

2) Ente de coordinación gubernamental

389. Debe también promoverse la creación de un ente que sirva para articular a los diversos actores estatales que trabajan en un mismo nivel territorial evitando el solapamiento de actividades y funciones.

390. Una de sus tareas sería la de reclutar a los cuadros técnicos de las distintas instituciones (ministerios, institutos especializados, agencias gubernamentales, secretarías municipales, etcétera) para apoyar la elaboración de proyectos dentro de su área de trabajo [ver párrafos 233 al 239].

391. Se trata de asegurar que todo el entramado institucional existente se ponga al servicio del proceso de planificación participativa, distribuyendo sus cuadros entre los distintos niveles y evitando la duplicación o el conflicto de competencias y funciones.

392. Su papel es fundamental en las etapas iniciales del proceso, cuando existe el mayor riesgo de descoordinación. No obstante, también puede ser importante su función coordinadora cuando, en el desarrollo del proceso de planificación, se proceda a elaborar los proyectos y posteriormente durante la ejecución de estos, para asegurar la participación coordinada de las diferentes agencias y servicios gubernamentales.

3) Comité Asesor de Notables

393. Y como pensamos que el proceso de planificación participativa no debe tener color político, que todos los ciudadanos deben ser convocados a participar aportando sus criterios y colaborando en las diversas etapas y tareas que este proceso involucra, nos parece importante crear una instancia que dé garantía a todos los sectores sociales y políticos.

394. En este sentido, consideramos interesante la iniciativa que llevó adelante el gobierno Kerala en 1996 cuando decidió lanzar la Campaña de la planificación participativa descentralizada a nivel de todo ese Estado. Para involucrar a la oposición —cuyo peso político era de alrededor de 40 %— en la campaña, creó un Consejo Guía de Alto Nivel. Este consejo estaba compuesto por 140 integrantes de la Asamblea Legislativa, los 20 parlamentarios nacionales que representaban a Kerala, altos funcionarios gubernamentales, dirigentes de organizaciones de masas, artistas, escritores, líderes culturales y los ex primeros ministros de los gobiernos anteriores.

395. Creemos que una iniciativa como esta debería reproducirse a nivel municipal para dar seguimiento al proceso y hacer las sugerencias que estime conveniente. Proponemos denominar a esta instancia: **Comité Asesor de Notables**.

4) Voluntariado de profesionales y técnicos

396. Por otra parte, como una masiva participación popular en el proceso de planificación tiene por resultado natural el surgimiento de una infinidad de proyectos que requieren de apoyo técnico y, como es muy probable que el personal con la formación requerida que existe en el municipio y en otras instituciones del Estado no dé abasto para cumplir esta tarea, es conveniente recurrir a profesionales y técnicos que en forma voluntaria estén dispuestos a apoyar a las comunidades con sus conocimientos, tanto en la elaboración de proyectos, como para darle seguimiento a estos. El ideal, por supuesto, es que los conocimientos vayan siendo cada vez más de dominio popular.

397. Se podría llegar a acuerdos con las universidades para que jóvenes estudiantes universitarios hagan su práctica realizando estas tareas. Esto no solo facilita el necesario apoyo técnico que el proceso necesita, sino que a la vez educa a los estudiantes y desarrolla en ellos las capacidades necesarias para una contribución más eficaz.

398. También se podría realizar una convocatoria pública para captar a este personal voluntario, con especial énfasis en los jubilados. Si se tiene en cuenta que hoy las personas se jubilan cuando aún están en plena capacidad para aportar a la sociedad, esta puede ser una excelente vía para que ellas se sientan útiles y mantengan en alto su autoestima.

399. Creo que vale la pena dar a conocer aquí la convocatoria dirigida a los jubilados que se hizo en Kerala en marzo de 1997 y a la que respondieron positivamente 10 000 personas.⁵⁶

Si usted es una persona jubilada, este puede ser el comienzo de una nueva vida. La Comisión de Planificación del Estado lo invita a dar asesoría técnica a los planes locales que la gente ha preparado. Podemos juntarnos para crear un futuro mejor. Al mismo tiempo podrá encontrar un nuevo sentido para su vida.

400. Ese voluntariado trabajaba *ad-honorem* dos o tres días a la semana. No se les pagaba, pero se les aseguraba la alimentación y el transporte.

401. Fue gracias a esta masiva respuesta que se pudo conformar en Kerala un inédito cuerpo de voluntariado técnico, hecho que contribuyó a la orientación no partidista del proceso.

402. En el nivel de la comunidad, no necesitan ser profesionales con currículum académico. Muchas veces dan mejor resultado las personas que han tenido una larga experiencia práctica e interés por autoformarse y que tienen una especial vocación de servicio a la comunidad. Por supuesto que deben tener mucha profesionalidad en su trabajo y a la vez la capacidad de expresarse de forma directa y sencilla sin tecnicismos innecesarios.

403. Basta que sean personas que tengan aptitudes para llevar adelante el proceso sin que necesariamente sean líderes capaces de movilizar a grandes masas, ya que su rol deberá estar dirigido a ayudar a profundizar en el debate, sistematizar la información obtenida y, sobre todo, ayudar a elaborar los proyectos.

404. Este apoyo técnico puede organizarse configurando formalmente un equipo técnico.

405. Este voluntariado deberá trabajar junto con los actores comunitarios, los equipos técnicos de la alcaldía y de otras instituciones del Estado, para constituir —como dice Tomás Villasante— verdaderos “grupos motores”⁵⁷ de la participación a todos los niveles.

406. Motivados por la actitud prepotente y autoritaria de cierto personal técnico, algunos dirigentes comunitarios se oponen a que lleguen personas externas a la comunidad y sobrestiman la sabiduría popular.

⁵⁶ Thomas Isaac, T. M. y Richard W. Franke: *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2002, p.106.

⁵⁷ Ver desarrollo de este concepto en Tomás Villasante: *Redes de vida desbordantes. Fundamento para el cambio de la vida cotidiana*, Cataratas, 2014, pp.186-193.

407. Nosotros valoramos esta sabiduría y sabemos que, en ocasiones, los conocimientos y reflexiones de los habitantes de una comunidad han sido más valiosos que los de los técnicos, como, por ejemplo, en el estudio de las redes de agua en los cerros de Caracas.⁵⁸ Pero reconocer esto no implica que desconozcamos el papel que deben desempeñar los expertos en el proceso de planificación participativa.

408. Para ratificar nuestra posición creemos importante recordar lo que ocurrió en la isla venezolana de Margarita. Muchas comunidades pedían consultorios médicos. Un personal técnico fue a la isla para investigar por qué esa demanda era tan generalizada. Al llegar en helicóptero pudo observar la ciudad y sus alrededores desde el aire y se dio cuenta que había muchos techos de asbesto, material que, como se sabe, produce serias enfermedades respiratorias.

409. Las comunidades sufrían las consecuencias y por eso pedían ambulatorios, pero, cuando los técnicos les explicaron dónde estaban las causas de sus problemas, se dieron cuenta de que para resolverlos verdaderamente era necesario eliminar los techos de asbesto.

410. Ese intercambio de saberes hizo que la gente entendiera que había que cambiar las prioridades que había establecido con anterioridad a dicha información: en lugar de la construcción de consultorios médicos, las comunidades pasaron a priorizar el reemplazo de los techos de asbesto por otro material.

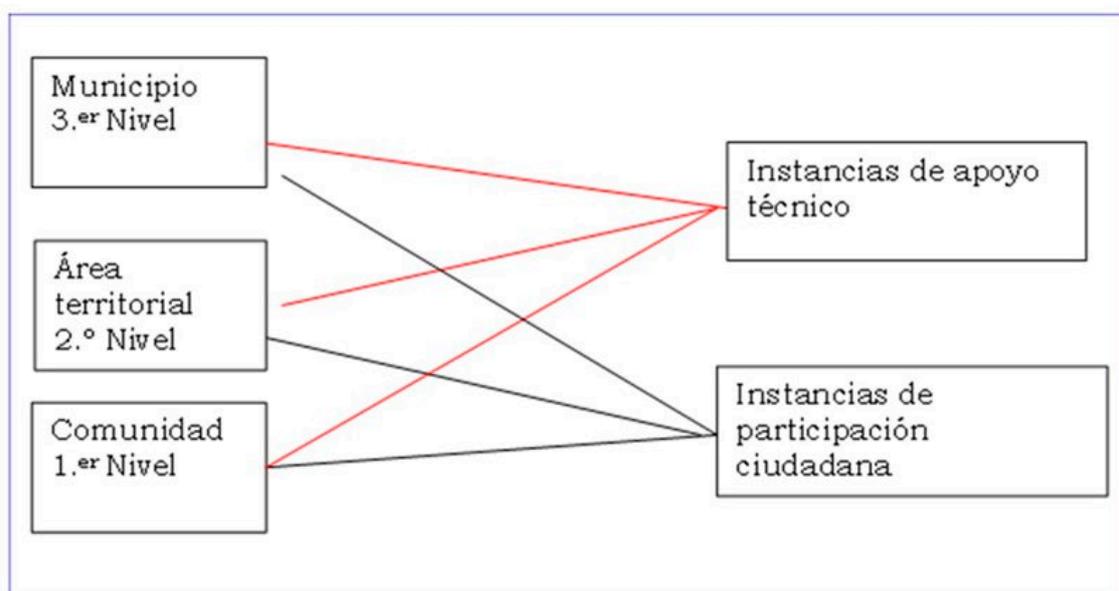
411. Esta experiencia nos señala cuán importante puede ser el aporte técnico. En muchos casos puede significar un salto cualitativo en la percepción de la realidad y de nuestra acción en ella: se pasa del análisis de los efectos al análisis de las causas y gracias a ello podemos atacar la raíz del problema, evitando que se reproduzcan sus efectos.

⁵⁸ Ver el papel de las mesas técnicas de agua en Caracas en Marta Harnecker: *Alcaldía de Caracas: Donde se juega la esperanza*, párrafos; 254 al 269, Colección: Haciendo camino a andar7, MEPLA-Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebellion.org/docs/95162.pdf>. Consultado en junio de 2016.

Capítulo VIII. Instancias y actores a nivel local

412. Luego de haber expuesto estos elementos generales pasemos ahora a analizar concretamente las instancias y actores que participan en el proceso a nivel local en los tres niveles en que se desarrolla el proceso de planificación participativa: municipal, área territorial y comunidad.

413. Podemos agrupar estas instancias en dos grandes rubros: instancias de apoyo técnico e instancias de participación popular.



1. Instancias de apoyo técnico y sus actores

414. El proceso de planificación participativa que pone el acento en la participación popular requiere, para que dé plenamente sus frutos, de la intervención de un personal técnico organizado en equipos funcionalmente especializados.

415. Una parte importante de este personal técnico debe provenir del propio personal de la alcaldía. No obstante, dada la enorme cantidad de asesoría que se necesita, es fundamental contar con la participación de un amplio voluntariado para que asesore especialmente a los niveles más cercanos a la base popular. Las características de este personal y de las instancias en las que este trabaja deberán adaptarse a los requerimientos del proceso en cada nivel: municipal, territorial y comunitario.

416. En el municipio, el nivel superior, su participación será más destacada debido a la complejidad de los desafíos que allí deben

asumirse. En el área territorial su participación será más reducida y en la comunidad será aún mucho menor.

417. Estos equipos tendrán que asesorar al alcalde, a los directores y presidentes de los entes descentralizados de la alcaldía, así como a los Consejos de Planificación de las comunidades, las áreas territoriales y del municipio, en el diseño y puesta en práctica de las estrategias a ser utilizadas en la elaboración, ejecución y control de los planes de desarrollo a estos niveles.

418. Por lo tanto, deberán tener el perfil necesario para apoyar política, teórica y metodológicamente el proceso de planificación participativa descentralizada. Deben, además, asumir, directamente, la conducción metodológica de las actividades que se requiera para ello, tanto a nivel del municipio como en los territorios y las comunidades.

419. Es recomendable que los integrantes de estos equipos sean mantenidos en sus cargos durante todo el proceso ya que de no darse continuidad a su trabajo eso puede entorpecer el desarrollo de este.

420. En el municipio y las áreas territoriales distinguiremos dos tipos de Equipos Técnicos: el de Planificación y Presupuesto y el de Promoción Social. En el caso del municipio llamamos al primero: Gabinete de Planificación y Presupuesto. Además, debe existir un equipo de coordinadores en cada nivel. A ellos debemos agregar, en el caso del municipio, las Secretarías y Departamentos de la alcaldía.

421. A nivel comunitario existiría un Equipo de Planificación Comunitaria, que asumiría las funciones de ambos tipos de equipos, tanto para poner en marcha el proceso de planificación en la comunidad, como para asegurar su buen desarrollo posterior.

422. Este Equipo debería estar conformado por un pequeño grupo de personas de la comunidad que, sin afán de protagonismo, estén dispuestas a destinar tiempo y esfuerzos a orientar y apoyar la planificación comunitaria.

423. Estas personas deben gozar de mucho respeto y autoridad entre todos los sectores de la población y, sobre todo, tienen que estar convencidos de la necesidad de sumar gente al proceso. Dentro de lo posible deben tener un manejo teórico y práctico mínimo acerca del tema de la planificación. Deben tener una personalidad ejecutiva, capaz de enfrentar problemas y buscar soluciones ágiles y creativas. Y, por supuesto, deben estar dispuestos a trabajar con dedicación ya que sobre sus espaldas recaerán muchas responsabilidades y tareas.

424. Este equipo puede constituirse por iniciativa de la comunidad o ser conformado por la coordinadora o coordinador comunitario. La alcaldía es

quien debe lanzar el proceso e invitar a participar y cada comunidad debe hacerlo de acuerdo con su madurez, puede que haya algunas que ya hayan iniciado un proceso de planificación antes que el alcalde convoque.

425. Tanto en uno como en otro caso deberá ser ratificado en la primera asamblea que se realice en relación con el proceso de planificación de la comunidad. De hecho, esa primera asamblea podría ser una buena oportunidad no solo para ratificarlo, sino para consolidarlo al integrar nuevas personas que incrementen la diversidad de los miembros de ese equipo.

INSTANCIAS DE APOYO TÉCNICO

| MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación |
|--|--|--|
| Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Equipo de Planificación y Presupuesto Territorial | Equipo de Planificación Comunitaria |
| Equipo de Promoción Social Municipal | Equipo de Promoción Social Territorial | |
| Equipo de Coordinadores Territoriales | Equipo de Coordinadores Comunitarios | |
| Secretarías y Departamentos de la Alcaldía | | |

1) Equipos técnicos de Planificación y presupuesto

426. En la fase previa el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto, en coordinación con la alcaldía, debe preparar las condiciones de carácter técnico necesarias para la puesta en marcha del proceso de planificación participativa en el municipio. Y lo mismo deben hacer los Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial y los Equipos de Planificación Comunitaria. Y una vez ya en marcha el proceso, deben orientar y apoyar técnicamente los distintos pasos por los que este debe transitar. En particular, sería conveniente constituir dentro del Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto un equipo dedicado expresamente a proporcionar soporte informático y de telecomunicaciones.

a) Tareas preparatorias del Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto

427. A continuación una enumeración de las tareas preparatorias que debe asumir este gabinete.

1. **Desarrollar el marco general para la descentralización** diseñado por el equipo técnico-político de Arranque formalizando:
 - a) La subdivisión del municipio en áreas territoriales,

- b) Competencias a transferir a las áreas territoriales y a las comunidades.
 - c) Recursos logísticos y personal a transferir.
 - d) Recursos financieros a descentralizar y cuáles se reservarán para la gestión municipal.
 - e) Criterios para distribuir los recursos financieros entre las áreas territoriales y en el caso en que se decida entregar una cierta cantidad de recursos directamente a las comunidades, el monto y el criterio para otorgarlos.
2. **Conformar los equipos técnicos de trabajo de nivel territorial** (Equipos de Planificación y Presupuesto y Equipos de Promoción Social y Coordinadores Territoriales) que darán soporte técnico a las instancias de participación popular a nivel territorial y municipal.
 3. **Capacitar a los miembros de estos equipos** para el desarrollo de sus tareas y organizar un sistema de formación continua para los miembros de las instancias de participación popular y el voluntariado.

Para ello, la mejor solución es la creación, adscrita al Gabinete, de una Comisión de Formación que se responsabilice de esta tarea con carácter permanente.

4. **Elaborar el Cronograma de trabajo** con la colaboración del Equipo Técnico de Promoción Social Municipal, una vez conformado este. En este cronograma es indispensable que se identifiquen las actividades asociadas a cada etapa del proceso de la planificación participativa incluyendo los pasos previos, tanto en las áreas territoriales como en las comunidades. Este es un paso importantísimo para evitar atascos en los niveles inferiores.

Así mismo, se deben identificar las actividades que debe desarrollar el Consejo Municipal de Planificación Participativa, donde en definitiva se elabora y aprueba en primera instancia el plan de desarrollo, el Presupuesto y Plan de Inversión Anual del municipio que será ratificado y aprobado por las instancias que establezca la ley.

El calendario debe adecuarse tanto a las exigencias técnicas que requiere el proceso como a los plazos previstos en la ley correspondiente.

Y no solo se deberán definir las actividades a realizar, sino también, deberá señalar a los responsables de su ejecución, los recursos

materiales necesarios⁵⁹ y la estimación del tiempo que llevará el proceso de formulación del plan.

Con la elaboración de este se pretende organizar y sistematizar el proceso de trabajo, garantizar la coordinación de las actividades que deberán llevar a cabo dichos equipos y garantizar que los recursos necesarios estén disponibles en el momento en que sean necesarios.

5. Establecer las previsiones presupuestarias, determinando:

- a) Los ingresos previstos a nivel municipal incluyendo el flujo de caja, teniendo en cuenta que estos pueden no ser constantes.
- b) Los gastos ya comprometidos de ejercicios anteriores (amortización e intereses de créditos, alquileres, gastos de personal fijo etcétera) para determinar el monto disponible.
- c) Bases para la formulación de las prioridades sectoriales y presupuestarias.

6. Elaborar el reglamento provisional del proceso de planificación participativa.

Entendemos por reglamento el conjunto de normas internas por las que se va a regir el proceso de planificación participativa en las instancias locales.

Este reglamento, que incorpora el resultado de las anteriores tareas, debe ser enriquecido y precisado en la medida en que avanza el proceso y deberá abordar los siguientes temas:

- a) Instancias y actores en el proceso de planificación participativa descentralizada municipal.
- b) Criterios para la distribución de los recursos.
- c) División del espacio geográfico municipal.
- d) Metodología para establecer las prioridades sectoriales.
- e) Base de datos del espacio geográfico municipal.
- f) Normas para elegir y revocar a las delegadas y delegados y sus atribuciones.
- g) Normas para elegir y revocar a los consejeros y consejeras y sus atribuciones.
- h) Normas que regulan la discusión y el debate.
- i) Cronograma del proceso de planificación participativa municipal.

⁵⁹ Hemos señalado lo de los insumos materiales dentro del cronograma porque hay infinidad de experiencias que se truncan esperando insumos que nunca llegan.

j) Metodología para la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo, el Presupuesto y Plan de Inversión Anual Municipal.

7. **Preparar la documentación soporte necesaria** para el desarrollo ordenado de todo el proceso de planificación: formularios para llenar, modelos de actas, etcétera.

Este material soporte debería estar listo para el momento en que se comiencen a establecer las aspiraciones y elaborar las bases de datos en los distintos espacios territoriales. De esta manera se facilita una recogida uniforme de la información y su tratamiento informático.

b) Tareas preparatorias de los Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial

428. Son tareas de estos equipos:

- 1) Estudiar el programa de descentralización elaborado por el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto para ver si es preciso llevar a la Asamblea de Planificación Territorial propuestas de modificación de este.
- 2) Proponer la subdivisión del área en comunidades, en el caso de que esta subdivisión no exista.
- 3) Estudiar los recursos disponibles en el área territorial para la realización del plan territorial, las posibles fuentes adicionales de recursos y una previsión de los recursos disponibles en los próximos años.
- 4) Designar los Coordinadores o Coordinadoras Comunitarias de su área y los responsables del correspondiente Equipo de Planificación Comunitaria.
- 5) Elaborar su propio Cronograma de trabajo teniendo en cuenta el cronograma comunal y municipal.
- 6) Establecer los criterios de distribución de recursos entre las comunidades en el caso de que no se hayan establecido a nivel municipal.
- 7) Elaborar, de acuerdo con las bases establecidas a nivel municipal, las bases para la determinación de las prioridades sectoriales y presupuestarias a nivel territorial.
- 8) Elaborar, de acuerdo con el Reglamento del proceso establecido a nivel municipal, las propuestas de reglamento de la Asamblea y el Consejo Territoriales.

c) Tareas preparatorias de los Equipos de Planificación Comunitaria

429. Son tareas de estos equipos:

- 1) Revisar la delimitación propuesta de la comunidad para llevar a la Asamblea Comunitaria una propuesta de aceptación o modificación de esta.
- 2) Estudiar si es conveniente subdividir la comunidad en áreas vecinales y en caso afirmativo realizar una propuesta de subdivisión.
- 3) Estudiar los recursos disponibles en la comunidad para la realización del plan comunitario, las posibles fuentes adicionales de recursos y una previsión de los recursos disponibles en los próximos años.
- 4) Establecer su propio cronograma de trabajo teniendo en cuenta el cronograma territorial y municipal.
- 5) Elaborar las normas internas a nivel comunitario que complementen el Reglamento del proceso establecido a nivel municipal y territorial.
- 6) Sensibilizar a la población y a los principales actores.
- 7) Conformar el grupo de activistas.
- 8) Recopilar información para elaborar una base de datos mínima con los datos esenciales de la comunidad.

430. Como es lógico, tanto el nombramiento formal de los equipos técnicos como las medidas descentralizadoras deben contar finalmente con el respaldo formal de la alcaldía o el Concejo Municipal mediante las correspondientes disposiciones legales.

d) Tareas de los Equipos de Planificación y Presupuesto durante el proceso

431. Una vez ejecutados estos pasos previos, el Gabinete de Planificación y Presupuesto Municipal, los Equipos Territoriales de Planificación y Presupuesto y los Equipos de Planificación Comunitaria deberán asumir nuevas tareas de apoyo al proceso a nivel municipal, territorial y comunitario.

432. Usaremos unos cuadros para indicar lo que debe hacer cada una de estas instancias. Eso nos permitirá evitar repeticiones. En el caso de las instancias técnicas, empezaremos por las tareas de las instancias municipales que son las más complejas, señalando aquellas que se repiten en el nivel del área territorial y en el de la comunidad. Y luego, cuando abordemos las instancias de participación ciudadana, empezaremos a la inversa, ya que el plan de los niveles superiores debe tomar en cuenta los planes elaborados en los niveles inferiores.

433. A continuación la enumeración de estas tareas:

TAREAS DE LOS EQUIPOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO DURANTE EL PROCESO

| MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación |
|---|--|--|
| Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Equipo Territorial de Planificación y Presupuesto | Equipo de Planificación Comunitaria |
| 1. Dictar talleres sobre conocimientos básicos de Planificación y Presupuesto público para todos los actores. | | |
| 2. Dictar talleres para la elaboración del Plan de Desarrollo, el Presupuesto y Plan de Inversión Anual a los consejeros y consejeras municipales y territoriales. | | |
| 3. Preparar anualmente la información económica necesaria para elaborar el Plan de Desarrollo (o, en su caso, su revisión) y del Presupuesto y del Plan de Inversión Anual del municipio, y para la evaluación de su ejecución. | 3. Ídem del área territorial. | 3. Ídem de la comunidad. |
| 4. Constituir equipos interdisciplinarios e interfuncionales para apoyar técnicamente la elaboración de los proyectos más complejos de los tres niveles en que se desarrolla el proceso. | 4. Apoyar la elaboración de los proyectos del área territorial. | 4. Apoyar la elaboración de los proyectos de la comunidad. |
| 5. Realizar una evaluación técnica y financiera de los proyectos macro del municipio. | 5. Ídem de los del área territorial y de los proyectos más complejos de las comunidades. | 5. Ídem de los proyectos más simples de la comunidad |
| 6. Asesorar al Consejo Municipal en la revisión de los planes de las áreas territoriales para evitar duplicidades y conflictos y proponer alternativas si esto se detecta. | 6. Ídem al Consejo Territorial en la revisión de los planes comunitarios. | |

| MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación |
|---|--|--|
| Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Equipo Territorial de Planificación y Presupuesto | Equipo de Planificación Comunitaria |
| <p>7. Preparar y organizar la documentación necesaria para la elaboración del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto Municipal, incluyendo:</p> <p>a) Documento resumen sobre las características del municipio y las aspiraciones de sus habitantes.</p> <p>b) Listado unico de proyectos de nivel municipal a integrar en el Plan de Desarrollo.</p> <p>c) Estudio de los recursos disponibles para el financiamiento del Plan de Desarrollo y el calendario previsto de ingresos.</p> <p>d) Propuesta de presupuesto anual municipal de acuerdo con las prioridades presupuestarias aprobadas.</p> <p>e) Cuadro de prioridades sectoriales a considerar en la elaboración del Plan de Desarrollo.</p> | <p>7. Ídem para el nivel territorial.</p> | <p>7. Ídem para el nivel comunitario.</p> |
| <p>8. Formalizar técnicamente el Plan de Desarrollo, el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual del municipio.</p> | <p>8. Ídem del área territorial.</p> | <p>8. Ídem de la comunidad.</p> |
| <p>9. Dar seguimiento y apoyo técnico en todas las etapas del proceso de planificación municipal, coordinando con el Equipo de Promoción Social.</p> | <p>9. Ídem para el área territorial.</p> | <p>9. Ídem para la comunidad.</p> |

2) Equipos de Promoción Social

a) En los tres niveles

434. Junto al Equipo de Planificación y Presupuesto, en el municipio y las áreas territoriales es necesario contar también con un Equipo de Promoción Social para impulsar la participación y facilitar la logística y

la organización de las actividades. En las comunidades esta función será asumida por el propio Equipo de Planificación Comunitaria.

435. A continuación, señalaremos las tareas que deben cumplir estos equipos tanto para preparar las condiciones que permitan poner en marcha el proceso de planificación participativa, como aquellas que deben cumplir durante el proceso mismo.

b) Tareas preparatorias de los Equipos de Promoción Social

436. Ver cuadro siguiente:

TAREAS PREPARATORIAS DE LAS INSTANCIAS DE PROMOCIÓN SOCIAL

| MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación |
|---|--|--|
| Equipo Municipal de Promoción Social | Equipo Territorial de Promoción Social | Equipo de Planificación Comunitaria |
| 1. Reproducir reglamento provisional del proceso de planificación participativa municipal. | 1. Distribuirlo entre los miembros del Consejo y la Asamblea Territoriales. | 1. Mantenerlo a disposición de la comunidad |
| 2. Preparar las campañas para sensibilizar a los actores. | 2. Poner en marcha diferentes iniciativas locales para ello. | 2. Ídem en la comunidad. |
| 3. Convocar y organizar el cuerpo de voluntarios. | 3. Apoyar la convocatoria para ello. | 3. Crear grupo de activistas |
| 4. Crear la base de datos del municipio con toda la información relevante sobre el mismo, tanto la proveniente de las diferentes instancias e instituciones del Estado como las que puedan suministrar las áreas territoriales, poniendo especial énfasis en el mapa de actores sociales. | 4. Ídem del área territorial, la que luego deberá ser complementada a partir de las elaboradas en las comunidades de dicha área. | 4. Contar con los datos esenciales.. |
| 5. Proporcionar apoyo logístico y organizativo para constituir la Asamblea y el Consejo Municipales | 5. Ídem en el área territorial. | 5. Ídem en la comunidad, apoyándose en el grupo de activistas. |

c) Tareas una vez constituidos los Consejos y Asambleas de Planificación

437. Ver cuadro siguiente:

TAREAS UNA VEZ CONSTITUIDOS LOS CONSEJOS Y ASAMBLEAS DE PLANIFICACIÓN

| MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación |
|--|---|--|
| Equipo Municipal de Promoción Social | Equipo Territorial de Promoción Social | Equipo de Planificación Comunitaria |
| 1. Mantener y ayudar a completar la base de datos del municipio. | 1. Ídem del área territorial. | 1. Ídem de la comunidad. |
| 2. Publicar los textos, datos estadísticos y cartografía que se requieran para la información y formación de los actores que participan en el proceso. | 2. Distribuirlos en el área territorial. | 2. Ídem en la comunidad. |
| 3. Coordinar y apoyar logísticamente las actuaciones de los Equipos de Promoción Social Territorial. | 3. Ídem de los Equipos de Planificación Comunitaria en las comunidades. | |
| 4. Implementar las diversas iniciativas de formación en los tres niveles. | 4. Asegurar la asistencia de las personas seleccionadas del área territorial. | 4. Ídem de la comunidad. |
| 5. Realizar la convocatoria y preocuparse de la logística para los eventos que se programen a nivel municipal. | 5. Ídem en el área territorial. | 5. Ídem en la comunidad. |
| 6. Coordinar y apoyar las actividades de los equipos de voluntarios a nivel municipal. | 6. Ídem en el área territorial. | 6. Ídem en la comunidad. |
| 7. Seleccionar y/o elaborar el material pedagógico a utilizar en los talleres de formación y en las diversas vidades del proceso. | 7. Distribuirlo en el área territorial. | 7. Mantenerlo a disposición de la gente en biblioteca comunitaria. |
| 8. Organizar los Talleres a nivel municipal. | 8. Ídem a nivel del área territorial. | 8. Ídem a nivel de la comunidad. |
| 9. Organizar las Asambleas a nivel municipal. | 9. Ídem a nivel del área territorial. | 9. Ídem a nivel de la comunidad. |
| 10. Organizar los Foros Temáticos y de servicios de dimensión municipal. | 10. Ídem de nivel del área territorial. | 10. Ídem de nivel de la comunidad. |

438. El Equipo de Planificación y Presupuesto y el de Promoción Social deberán coordinarse con el personal técnico transferido por el municipio a las áreas territoriales, proporcionándoles el apoyo logístico y técnico necesario y deberá hacerse un esfuerzo especial para motivar a los funcionarios afectados para que acepten de buena gana ese cambio en la ubicación física de su trabajo.

3) Coordinadores Territoriales y Comunitarios

439. El proceso de planificación participativa debe contar también con un personal destinado a atender cada área territorial, así como a cada comunidad. A estas personas las llamaremos coordinadores y coordinadoras territoriales o comunitarios según sea el caso. Son parte del personal institucional y deben servir de enlace entre el municipio y la respectiva área territorial y entre el área y la respectiva comunidad.

440. Su misión es atender los requerimientos particulares del área territorial o comunidad que les ha sido asignada, en lo que se refiere a materias relacionadas con el proceso de planificación participativa desempeñando el papel de enlace entre el gobierno municipal, el gobierno territorial y los consejos comunitarios.

441. El coordinador o coordinadora territorial deberá articularse con el Equipo de Planificación y Presupuesto y con el Equipo de Promoción Social de su área territorial y, cuando sea necesario, con los equipos equivalentes municipales. El coordinador o coordinadora comunitaria, a su vez, deberá vincularse estrechamente con el Equipo de Planificación Comunitaria.

442. Dadas sus funciones los coordinadores y coordinadoras territoriales y comunitarios deben ser personas muy respetadas por todos los sectores y, para evitar problemas, no deben vivir en el espacio geográfico donde se les asigne la coordinación. Recomendamos que sus nombres sean sometidos a la aprobación de la Asamblea de Planificación de su área territorial o comunidad. Es muy negativo que se imponga una coordinadora o coordinador que sea rechazado por las personas que tienen que trabajar con él o con ella.

443. A continuación sus tareas a nivel territorial y comunitario:

TAREAS DE LOS COORDINADORES Y COORDINADORAS

| Coordinador | Coordinador comunitario |
|---|--|
| 1. Servir de puente entre el Consejo y la Asamblea del área territorial que le fue asignada y las instancias municipales. | 1. Servir de puente entre los miembros del Consejo y la Asamblea Comunitaria y las instancias territoriales. |
| 2. Mediar en los conflictos entre el municipio y el área territorial que le fue asignada. | 2. Ídem entre el área territorial y la comunidad que le fue asignada. |
| 3. Mediar en los conflictos que puedan surgir entre las comunidades pertenecientes a su área territorial. | 3. Ídem entre sectores de la misma comunidad. |
| 4. Explicar el proyecto de reglamento a nivel territorial. | 4. Ídem en la comunidad. |
| 5. Suministrar al área territorial que atiende las informaciones que se requieran. | 5. Ídem a la comunidad. |
| 6. Ayudar a organizar las distintas actividades que deben realizarse en el área territorial que le fue asignada. | 6. Ídem en la comunidad. |
| 7. Y en el caso de no existir una comunidad organizada convocar a una asamblea de ciudadanos y ciudadanas para que se elija al equipo de personas que llevará adelante el proceso de planificación participativa. | |

4) Secretarías o Departamentos de la alcaldía y otros entes del Estado

444. Las Secretarías de la alcaldía deben colaborar con sus conocimientos socio-políticos y técnicos en todo el proceso de planificación participativa. No cabe duda de que para la formulación de proyectos complejos se requiere el concurso de un grupo de profesionales especializados y con formación multidisciplinaria y experiencia en el trabajo comunitario. Por ejemplo, para la construcción de un sistema de servicio de aguas o el asfaltado de calles, será necesario hacer cálculos y especificaciones técnicas. Y mientras no se haya descentralizado a los funcionarios del Estado, los ministerios y demás órganos de gobierno deberían facilitar personal técnico.

445. Estas Secretarías deben presentar ante los delegados y delegadas las informaciones técnicas de su área de trabajo y las propuestas de programa de gobierno para las obras estructurales, proyectos y servicios

de dicha área y, además, deben apoyar la elaboración de proyectos de acuerdo con sus competencias.

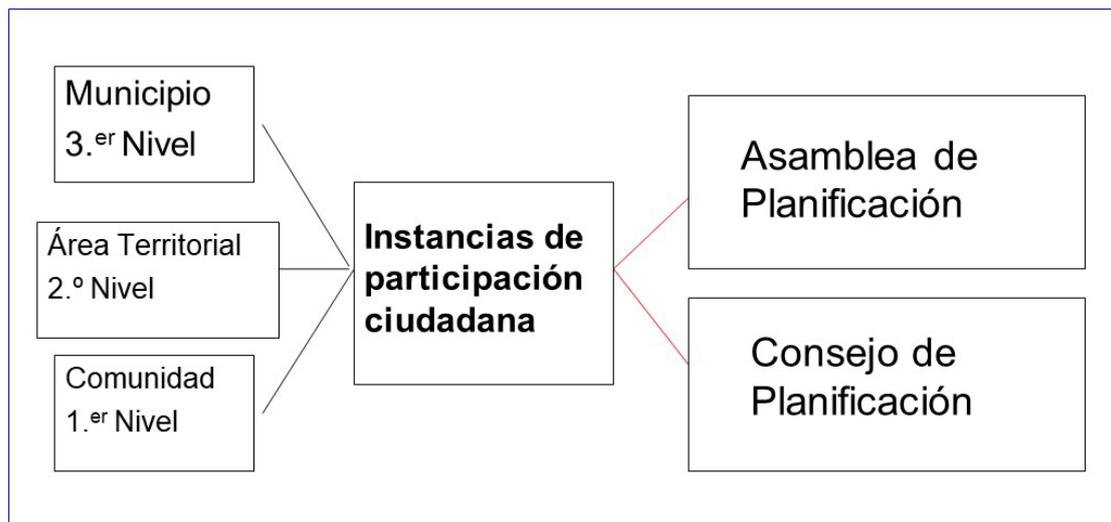
2. Instancias de participación ciudadana

446. Proponemos la conformación de dos tipos de instancias de participación ciudadana en cada uno de los tres niveles: asambleas y consejos.

1) **Asambleas de Planificación:**

- a) Asambleas Comunitarias **con participación directa** en el caso de las comunidades;
- b) Asambleas de Planificación **con participación delegada** en el caso de los niveles municipal y de las áreas territoriales.

2) **Consejos de Planificación.**



1) **Asambleas de Planificación**

a) **Asambleas comunitarias**

447. Llamaremos **Asambleas Comunitarias** a aquellas reuniones abiertas a todos los miembros de una comunidad, sin exclusiones de ningún tipo, que se realicen para recibir informaciones, realizar propuestas o aprobar acuerdos sobre temas que afecten a la comunidad. Entre esos temas se encuentran todos los referidos al proceso de planificación comunitaria, que merecerán sesiones especiales dedicadas exclusivamente a este tema.

448. Son estas asambleas las que tienen la última palabra acerca de las decisiones de mayor trascendencia que se adopten en el proceso. Las otras instancias deben poner en práctica el mandato que les otorga dicha

asamblea. Pero para que las asambleas tengan este carácter deben contar con un mínimo de asistencia que debe ser fijado en el reglamento. Ya anteriormente hemos hecho una propuesta de quórum que busca que todos los sectores o áreas vecinales de la comunidad estén representados [ver párrafo 39].

449. Son las asambleas las que deben aprobar o modificar las propuestas que vengan del Equipo de Planificación Comunitaria y luego, como veremos más adelante, del Consejo de Planificación Comunitaria. En este último caso parece recomendable exigir un quórum especial que asegure que las modificaciones propuestas representan el sentir de toda la comunidad, quórum que también debe estar estipulado en el reglamento.

450. Más adelante, señalaremos las tareas que deberá desempeñar la Asamblea Comunitaria durante las diversas etapas del proceso.

451. Es muy importante una buena asistencia a la primera sesión de la asamblea para el desarrollo ulterior del proceso. Debemos evitar a toda costa iniciar el proceso con un fracaso. Eso puede desanimar a la gente. Por lo tanto, la convocatoria a la primera asamblea debe realizarse cuando haya una cantidad mínima suficiente de gente dispuesta a concurrir.

452. Si en esa convocatoria no se logra el quórum necesario, se debería analizar con los presentes las causas de la inasistencia de la población para poder rectificar en las convocatorias siguientes.

453. Y como queremos asegurar la participación de los jóvenes, de las mujeres y de grupos étnicos tradicionalmente discriminados, quizá —como un paso que anteceda a la asamblea general— podrían convocarse reuniones previas exclusivamente con cada uno de estos grupos sociales o realizar foros sobre temas que resulten particularmente atractivo para esos grupos [ver más en Foros temáticos y de servicios, párrafos 291 al 298].

454. Veamos cómo imaginamos el contenido de la convocatoria a la primera sesión de la Asamblea. Nos detenemos algo en este punto, ya que suelen cometerse muchos errores en relación a este tema.

455. Nuestra propuesta parte de la suposición de que esa comunidad no ha hecho nunca un proceso de planificación participativa. Si ya ha vivido dicha experiencia sin duda que la convocatoria debería ser diferente.

456. En primer lugar, no recomendamos usar el término planificación participativa para convocar. La razón es muy sencilla: a la gran mayoría de la gente estas palabras no le dicen nada. La mejor convocatoria es la que alude a los intereses inmediatos de la gente.

457. Otro asunto importante a determinar es el día y el horario más propicio para convocar. Por ejemplo, en una comunidad rural se podría convocar algo después de terminada la faena agrícola. En una comunidad

urbana, donde no hay que levantarse tan temprano y especialmente si hay doble jornada de trabajo, posiblemente sería preferible hacerlo más tarde. Por ejemplo, convocar a las ocho de la noche o en un fin de semana. Será la experiencia la que permita ir afinando el horario a cada situación específica.

458. Se podría hacer una convocatoria como la siguiente:

Tenemos en la comunidad un grave problema de inseguridad, asiste a una reunión el domingo a las 11 de la mañana en el auditorio de la escuela... para que entre todos pensemos en cómo podría solucionarse.

459. O como la siguiente:

¿Qué cambios quisieras hacer en tu comunidad para que tú familia y todos los miembros de la comunidad puedan vivir mejor? Asiste a una reunión el domingo a las 11 de la mañana en el auditorio de la escuela donde trataremos este tema.

460. La idea es que el grupo de activistas encargado de motivar la asistencia mediante contactos casa por casa, aborde los problemas concretos que está viviendo esa familia en ese momento en esa comunidad. En algunos casos pueden ser problemas de delincuencia, en otros una escuela que se está derrumbando o vías en mal estado, en otros el horario de funcionamiento de algún servicio, etcétera, etcétera.

461. Para romper la apatía inicial, lo ideal es, sin duda, poder ofrecer algún tipo de incentivo material. Si, por ejemplo, el municipio ha decidido destinar recursos mediante un concurso a los mejores proyectos presentados por las comunidades la convocatoria podría ser la siguiente:

El gobierno local tiene unos recursos destinados a obras en las comunidades, pero como sus recursos son limitados, ha propuesto un concurso. La comunidad que elabore el mejor proyecto recibirá \$ 60,000.00 para su ejecución. Queremos tu opinión acerca de cuál debería ser la obra a realizar con esos recursos. Asiste el domingo a las 11 de la mañana al auditorio de la escuela...

Reuniones en las áreas vecinales

462. Ya hemos hablado anteriormente de cómo la participación se favorece cuando se practica en áreas territoriales pequeñas [ver párrafos 100 a 105], las que en Venezuela se han denominado áreas vecinales.

463. Proponemos que en ellas se realicen reuniones abiertas a todos sus habitantes para informarles del proceso en marcha y facilitar la recolección desde la misma base de las aspiraciones de los habitantes de la comunidad. Además, para estimular el activismo social en apoyo al proceso, tanto en lo que se refiere a completar la base de datos como en

la ejecución de algunos de los proyectos y, en general, en el proceso de seguimiento y control del plan.

464. Estas reuniones no tienen un carácter vinculante como el que tienen las asambleas descritas más arriba y por eso hemos querido usar para denominarlas el término "reuniones" y no asambleas.

465. Las primeras reuniones deben ser convocadas por el Equipo de Planificación Comunitaria. Los activistas comunitarios tienen un papel muy importante para promover la asistencia a las mismas. En esa etapa habría que detectar a las personas de esas mismas áreas que pueden también desde adentro contribuir a activar la participación.

466. Cada área vecinal debe elegir a algunas personas para que lleven los planteamientos de su área tanto a la Asamblea Comunitaria, como al Consejo de Planificación. Luego de ser electas deben ser ellas las que convoquen a las próximas reuniones de su área vecinal.

467. Estas delegadas o delegados por área vecinal son muy importantes para el buen funcionamiento de las asambleas en las comunidades más grandes. De esta manera se logra realizar reuniones representativas de todo el ámbito de la comunidad y de la pluralidad de pensamientos y posiciones políticas que existen en esta.

468. Para Argenis Loreto, el alcalde del municipio de Libertador, de Carabobo, la existencia de la figura del delegado cualifica a la Asamblea Comunitaria. Refiriéndose a su experiencia dice:

Antes, la asamblea de ciudadanos era algo amorfo; a veces hasta participaba gente de otras comunidades. Ahora la constitución de la asamblea está normada, definida en las ordenanzas. Se toma en cuenta el número de cuadras y el número de habitantes por cuadra. Por cada cuadra debe haber como mínimo un delegado y como máximo cinco [...] Para que se conforme el quórum en una asamblea, son necesarias dos condiciones: primero, que asistan a la mitad +1 del número de asistentes a la primera asamblea; segundo que haya representación de todas las cuadras.⁶⁰

469. Debemos insistir en que es necesario evitar toda manipulación política o de otra índole. El proceso de planificación participativa debe estar abierto a todos los ciudadanos y ciudadanas, sean del color político que sean.

b) Asambleas de Planificación con sistema de delegación

470. Llamamos **Asambleas de Planificación** con sistema de delegación a las Asambleas que se realizan en el municipio y el área territorial.

⁶⁰ Marta Harnecker: *Gobiernos comunitarios...* ed. cit.

Aunque puede asistir quien lo desee, quienes tienen derecho a voz y voto en estas asambleas son las personas que han sido electas en sus respectivas unidades de base (en el nivel del municipio, las áreas territoriales; en el nivel del área territorial, las comunidades incluidas en dicha área) para tener tareas de responsabilidad en proceso de planificación participativa.

471. Son delegados y delegadas a la Asamblea Municipal todos los miembros de los Consejos de Planificación Territorial que se hayan establecido en el municipio de acuerdo con su subdivisión en áreas territoriales. Son delegados y delegadas a las Asambleas de Planificación Territorial todos los miembros de los Consejos de Planificación Comunitaria de las comunidades que integren esa área territorial. A ellos hay que agregar una representación por cada Foro Temático y de Servicios.

472. Estas personas deben participar en forma activa y creativa en el proceso de planificación participativa, asistiendo a las reuniones y talleres que se realicen en su área territorial y comprometiéndose a colaborar en diferentes tareas durante el proceso.

Tareas de los delegados y delegadas

473. Entre estas tareas están las siguientes:

- 1) Participar activamente en las actividades de la Asamblea de Planificación de la que sean miembros, informándose previamente de los temas a tratar y recabando, en su caso, el apoyo técnico necesario.
- 2) Llevar a dicha asamblea las demandas y propuestas de su respectivo espacio geográfico, informar de los resultados de esta y rendir cuentas de su actuación ante la Asamblea del espacio geográfico que representen.
- 3) Apoyar a los consejeros de su espacio territorial en todas sus tareas.
- 4) Procurar el apoyo técnico para ser capaces de transformar las demandas en proyectos concretos y viables.
- 5) Controlar el uso de los recursos destinados a los proyectos priorizados y la calidad de la ejecución de los mismos.
- 6) Asistir a las reuniones de trabajo para profundizar en el diagnóstico del área geográfica respectiva.
- 7) Recibir una preparación mínima respecto al tema de la planificación y presupuesto, para intercambiar experiencias de su trabajo entre áreas territoriales o entre comunidades, para informarse de la marcha del proceso, etcétera.

8) En las comunidades, en el caso de que existan delegados por área vecinal o centro de trabajo o estudio, recoger las demandas en sus respectivas reuniones de base.

474. En algunas de las actividades anteriormente señaladas pueden participar también quienes deseen apoyarlas voluntariamente siempre que tengan tiempo para ello.

475. En resumen, los delegados y delegadas tienen la tarea fundamental de llevar a sus respectivas asambleas las inquietudes, aspiraciones y criterios de sus representados y presentar a estas las propuestas elaboradas a nivel territorial y municipal.

476. Deben ser los grandes agentes motivadores del proceso de planificación participativa.

c) Tareas de las Asambleas

477. Son tareas de las Asambleas de Planificación:

- 1) Conocer, discutir y aprobar la subdivisión geográfica correspondiente (áreas territoriales, comunidades).
- 2) Conocer, discutir y aprobar el reglamento del proceso de planificación participativa.
- 3) Conocer, discutir y aprobar los criterios para la asignación de recursos a los diferentes espacios territoriales.
- 4) Conocer, discutir y aprobar la descentralización de competencias a las áreas territoriales y comunidades.
- 5) Conocer, discutir y aprobar la rendición de cuentas acerca de la situación económica en la que se encuentra el respectivo nivel de descentralización al comenzar y el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo (plurianual).
- 6) Conocer, discutir y aprobar el listado único de aspiraciones.
- 7) Conocer, discutir y aprobar el listado jerarquizado de aspiraciones de cada nivel.
- 8) Conocer, discutir y aprobar las prioridades sectoriales y presupuestarias del municipio y el área territorial correspondiente.
- 9) Conocer, discutir y aprobar los grandes agregados de gastos y las estimativas de presupuesto presentados por los equipos técnicos de planificación y presupuesto.
- 10) Conocer, discutir y aprobar el Plan de Desarrollo, el Presupuesto y Plan de Inversión Anual (municipal, territorial y comunitario) y las

modificaciones que, a la vista de su ejecución, vayan surgiendo en cada nivel.

- 11) Elegir a los consejeros a los respectivos Consejos de Planificación y, en el caso de las asambleas territoriales y comunitarias, a las dos personas que representarán a la Asamblea en el Consejo de nivel inmediato superior.

478. Para rechazar las propuestas a las que se refieren los puntos 1 al 4,7, 8 y 10, será necesario el voto negativo de la mayoría absoluta de las delegadas y los delegados (presentes o no) de la respectiva asamblea, siempre que entre esa mayoría se encuentren representados: en el caso del municipio, al menos dos tercios de las áreas territoriales; y en el caso de un área territorial, al menos dos tercios de las comunidades. En el caso de la comunidad habría que estudiar más el quórum a exigir ya que se trata de la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad. Proponemos que uno de los criterios sea el que anunciábamos anteriormente: que deberían estar presentes al menos dos tercios de los delegados vecinales.

d) Funcionamiento

479. Aunque, como veremos al estudiar los Consejos, por razones de eficacia, el trabajo de planificación debe hacerse en colectivos relativamente pequeños, para asegurar un proceso democrático hay que lograr transparencia en la planificación y por eso es fundamental que las decisiones al respecto sean aprobadas por las correspondientes Asambleas.

480. Pero a su vez, como no podemos recargar a la gente con una serie interminable de reuniones, debemos tratar de reducir el número de asambleas a las que sean estrictamente necesarias para asegurar que los ciudadanos conozcan y aprueben lo que se está haciendo. Es decir, limitar las asambleas a los momentos en que haya que dar los debates más significativos y tomar las decisiones más importantes, haciendo un trabajo previo (elaborando materiales de apoyo, propuestas, etcétera) antes de cada asamblea, de manera que podamos aprovechar al máximo el tiempo.

e) Sesiones de las Asambleas

481. ¿Qué momentos son esos?

Sesión Constitutiva para iniciar el proceso

482. En nuestra opinión, en el primer año en que empieza a elaborarse el Plan de Desarrollo (plurianual) en forma participativa será necesario considerar la realización de una sesión de la Asamblea para dar inicio formalmente al proceso. En dicha sesión se deberá discutir y aprobar el Reglamento, el Cronograma y la Metodología a emplear durante los años que abarque dicho Plan (incluidos los criterios generales de distribución de

los recursos). Y el Consejo correspondiente o su Equipo de Planificación y Presupuesto, deberá dar cuenta por escrito acerca de los recursos con que se cuenta para llevar adelante el Plan de Desarrollo y el Plan de Inversión Anual. A esta sesión la llamaremos “sesión constitutiva”.

483. No será necesario repetir esta sesión anualmente pues las posibles modificaciones al Reglamento o la Metodología pueden ser aprobadas en cualquier otra asamblea ordinaria.

484. A partir de esta asamblea inicial tanto en ese año como en los siguientes consideramos que hay tres momentos en los que es imprescindible la participación de la Asamblea:

Primera sesión para aprobar el listado único de aspiraciones

485. Un primer momento (primera sesión ordinaria) donde la Asamblea recogerá las aspiraciones que serán la base del nuevo Plan de Desarrollo. En los restantes años se limitará a ratificar las aspiraciones señaladas con anterioridad y a incorporar, en su caso, las nuevas aspiraciones surgidas del propio desarrollo del proceso. Y deberá aprobar una primera aproximación a las prioridades presupuestarias y sectoriales del municipio y el área territorial correspondiente.

486. Previamente la Asamblea debe conocer y estudiar el marco económico general en el que va a desarrollarse el proceso de planificación que, una vez iniciado el proceso, incluye conocer y aprobar la rendición de cuentas y el balance de la ejecución del Presupuesto y del Plan de Inversión Anual de su área geográfica correspondientes al ejercicio anual anterior y la previsión global de ingresos y gastos para el siguiente ejercicio.

487. Igualmente la Asamblea deberá ir evaluando anualmente en esta sesión cómo marcha la ejecución del Plan de Desarrollo y valorar los resultados.

488. En las comunidades esta primera sesión debe servir, además, para elegir al Consejo de Planificación Comunitaria y al consejero y la consejera que la representarán en el Consejo de Planificación de su área territorial y para ratificar o modificar la composición del Equipo de Planificación Comunitaria. En las áreas territoriales, en esa sesión de la asamblea se deberá elegir al consejero y la consejera que representarán al área en el Consejo de Planificación Municipal.

Segunda sesión para aprobar prioridades

489. Un segundo momento para que la Asamblea apruebe o modifique el listado jerarquizado de aspiraciones y la propuesta de prioridades sectoriales y presupuestarias.

Tercera sesión aprobar los diferentes planes

490. Un tercer momento para que la Asamblea apruebe o modifique el Plan de Desarrollo, el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto para el siguiente ejercicio.

491. Es posible que sea necesario realizar sesiones extraordinarias de la asamblea en las áreas territoriales donde el Consejo Municipal o Territorial haya observado la existencia de duplicidades o conflictos con otras áreas territoriales o comunidades para aprobar o rechazar las soluciones propuestas. Igualmente, en el caso de que un consejero municipal o territorial, a la vista de los trabajos del Consejo, considere necesario que la Asamblea Territorial o Comunitaria que él representa modifique alguna de sus prioridades. En las comunidades podría también realizarse una sesión extraordinaria de la asamblea para aprobar las primeras acciones del Plan de Acción Inmediata de manera que puedan empezar a ejecutarse sin esperar la sesión en que se apruebe el Plan de Desarrollo.

492. El proceso de planificación participativa que proponemos es un proceso concatenado que va de comunitario a municipal, pasando por lo territorial. Y ello implica la realización de asambleas a los tres niveles: municipal, territorial y comunitario. El orden en el que se realicen estas asambleas no puede ser, por lo tanto, arbitrario. Por ejemplo, resulta obvio que para que se constituya la Asamblea Municipal deben haberse constituido las asambleas y consejos de las áreas territoriales que integran el municipio y, para que se constituyan estos, es preciso que en las comunidades se hayan constituido las asambleas y consejos respectivos.

493. De la misma forma, como norma general, es conveniente que los acuerdos se produzcan desde las Asambleas Comunitarias, elevándose a las Asambleas Territoriales, para su aprobación definitiva (en materias de nivel municipal) por la Asamblea Municipal.

f) Personas a invitar

494. Es muy importante que, como hemos indicado al comienzo de este capítulo, estas asambleas estén abiertas a todos los que quieran asistir. Pero además a esas asambleas se debería invitar expresamente a las personas más destacadas en su respectiva área geográfica: el director del hospital, los directores de los centros asistenciales, de las escuelas y otros institutos de educación, los médicos, los deportistas más destacados, los pastores o curas, etcétera.

495. También sería conveniente incluir como invitados, en el caso del municipio, a un determinado número de miembros de la Asamblea Legislativa Municipal (concejales del gobierno, de la oposición, e independientes)

de forma que cuando esta asamblea deba formalmente aprobar los planes y presupuestos municipales, sus miembros hayan podido conocer de primera mano los debates que han tenido lugar en relación con las propuestas que se van a aprobar. En el caso del área territorial, debería invitarse al concejal de dicha área y a los miembros del gobierno territorial, en el caso que de que este exista.

496. Y, por supuesto, se debe invitar a todas los profesionales y técnicos que están apoyando con su trabajo voluntario.

497. Los invitados deberían tener voz en la Asamblea para exponer sus criterios, pero el voto debería reservarse solo a los consejeros y consejeras y colectivos de las entidades anteriormente señaladas.

2) Consejos de Planificación

a) Instancia rectora

498. El Consejo de Planificación es la instancia rectora del proceso en cada nivel en que este se desarrolla (municipio, área territorial, comunidad).

499. Su función fundamental es elaborar las propuestas de Plan de Desarrollo (plurianual), el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual en su respectivo nivel y aprobarlas en primera instancia, ya que la aprobación definitiva deberá ser realizada por la Asamblea de Planificación Participativa correspondiente.

500. Para poder lograr este objetivo debe discutir y aprobar las grandes líneas de ingresos y egresos (matriz presupuestaria) presentadas por el Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto en cada nivel, velando porque hayan sido consideradas en ella las aspiraciones de la población traducidas en demandas de obras y servicios.

b) Tareas del Consejo de Planificación

501. Previamente a señalar las tareas que debe cumplir el Consejo de Planificación en cada nivel debemos recordar que antes de que se inicie el proceso de planificación participativa propiamente tal, la alcaldía y el Equipo de Arranque y el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto elaboran y presentan diversas propuestas que van a dar forma a todo el proceso: la delimitación de las áreas territoriales y de las comunidades; la previsión plurianual y anual de los ingresos y egresos del municipio y de los fondos disponibles para la financiación del Plan de Desarrollo Municipal; la descentralización de competencias y recursos humanos, materiales y financieros al conjunto de las áreas territoriales; los criterios para el reparto de los recursos financieros entre los diferentes territorios; desglose de los objetivos presupuestarios para su priorización; y el reglamento provisional que regirá la fase inicial del proceso.

502. Estas propuestas son presentadas por los Equipos Técnicos de cada nivel a las asambleas respectivas (municipal, territorial, comunitaria) para su análisis y debate y deben ser aprobadas finalmente (con o sin modificaciones) en la primera Asamblea Municipal de la Planificación Participativa.

503. A continuación examinaremos las tareas de los Consejos de Planificación, dividiéndolas en dos grandes grupos: aquellas que deben ser puestas en práctica al iniciar por primera vez un proceso de planificación participativa en un determinado espacio geográfico, sea este municipal, territorial o comunitario; y aquellas que deberán ser desarrolladas anualmente una vez ya establecido el Plan de Desarrollo.

504. Debido a que los niveles superiores deben irse nutriendo de los niveles inferiores, partiremos esta vez de la comunidad, para seguir con el área territorial y terminar con el municipio. Y cuando haya tareas que deben ser realizadas, primero por la comunidad, luego por el área territorial y luego por el municipio, usaremos una visualización escalonada manteniendo el mismo número de la respectiva tarea.

Tareas de los Consejos de Planificación el primer año

505. Veamos a continuación las tareas que deben realizar estos Consejos durante el primer año en que se inicia el proceso:

TAREAS DEL CONSEJO DE PLANIFICACIÓN DURANTE EL PRIMER AÑO

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|---|--|--|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| 1. Resumir y consolidar las conclusiones a las que llegó la Asamblea Comunitaria al discutir las propuestas indicadas en el párrafo 500 y llevarlas al correspondiente Consejo Territorial. | | |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|---|---|---|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| | 1. Resumir y consolidar las conclusiones a las que llegaron sus comunidades respecto de las propuestas indicadas en el párrafo 500 y presentarlas a la Asamblea Territorial para su discusión y aprobación y llevarlas entonces al correspondiente Consejo Municipal. | |
| | | 1. Resumir y consolidar las conclusiones a las que llegaron las áreas territoriales sobre las propuestas del párrafo 500 y presentarlas a la Asamblea Municipal para su discusión y aprobación. |
| 2. Elaborar el reglamento de funcionamiento del Consejo de Planificación Comunitaria y la propuesta de reglamento de funcionamiento de la Asamblea Comunitaria. | 2. Ídem del Consejo Territorial y de la Asamblea Territorial. | 2. Ídem del Consejo Territorial y de la Asamblea Territorial. |
| 3. Revisar y completar la base de datos de la comunidad a partir de las aspiraciones recogidas. | Ídem del área territorial | 3. Ídem del municipio. |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|---|--|--|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| <p>4.</p> <p>a) Examinar y completar el listado de aspiraciones recogidos en la Asamblea Comunitaria, determinar a qué nivel de ejecución pertenecen (comunidad, área territorial o municipio) y establecer las prioridades de cada listado.</p> <p>b) Presentarlo a la Asamblea Comunitaria para su aprobación.</p> <p>c) Elevar los listados de aspiraciones correspondientes al nivel municipal y territorial al Consejo territorial correspondiente.</p> <p>d) Invitar a las personas interesadas a conformar grupos de trabajo para el paso siguiente.</p> | | |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|---|---|--|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| | <p>4.</p> <p>a) Elaborar un listado único de aspiraciones de nivel territorial y otro de nivel municipal, consolidando y completando las propuestas provenientes de las Asambleas Comunitarias y estableciendo prioridades.</p> <p>b) Presentarlos a la Asamblea Territorial para su aprobación.</p> <p>c) Elevar el listado municipal al Consejo Municipal.</p> <p>d) Invitar a las personas interesadas a conformar grupos de trabajo para el paso siguiente.</p> | |
| | | <p>4.</p> <p>a) Elaborar un listado único de aspiraciones de nivel municipal y establecer prioridades, consolidando y completando las propuestas provenientes de las áreas territoriales.</p> <p>b) Presentarlo a la Asamblea Municipal para su aprobación</p> |
| 5. Concreción de las aspiraciones de nivel comunitario en alternativas de acción tanto de carácter anual como pluri-anual. y presentarlas al Consejo Territorial. | 5. Ídem de nivel territorial y presentarlas al Consejo Municipal | 5. Ídem de nivel municipal. |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|--|--|---|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| | 6. Estudiar, con el apoyo de los equipos técnicos, las alternativas de acción de ámbito comunitario presentadas por las comunidades para detectar posibles duplicidades y conflictos. Proponer en su caso soluciones y alternativas. | 7. Ídem para las alternativas de acción de ámbito territorial. |
| 7. Conformar Equipos de Trabajo con los interesados para preparar los proyectos que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos. Entregar las ideas-proyecto más complejas al Equipo de Elaboración de Proyectos. | 7. Conformar Equipos de Trabajo para preparar los proyectos territoriales. Entregar las ideas-proyecto territoriales al Equipo de Elaboración de Proyectos. | 7. Determinar en la forma más transparente posible qué entidad estatal o privada asumirá la realización de cada proyecto. |
| 8. Negociación para determinar qué proyectos van en el Plan de Inversión Anual de la comunidad. | 8. Ídem del área territorial. | 8. Ídem del municipio. |
| 9. Discutir y aprobar en primera instancia las propuestas de Plan de Desarrollo, Presupuesto y Plan de Inversión Anual incorporando la definición de los proyectos elegidos. | 9. Ídem las propuestas de del Plan de Desarrollo, Presupuesto y Plan de Inversión Anual Territorial. | 9. Ídem las propuestas de Plan de Desarrollo, Presupuesto y Plan de Inversión Anual Municipal. |
| 10. Presentarlas a la Asamblea Comunitaria. | 10. Presentarlas a la Asamblea Territorial. | 10. Presentarlas a la Asamblea Municipal. |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|--|--|--|
| Consejo de Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| 11. Remitir los documentos aprobados al Consejo Territorial correspondiente, luego de ser ratificados por dicha Asamblea Comunitaria, y ver qué pueden aportar los habitantes de la comunidad en la ejecución de algunos proyectos. | 11. Remitir los documentos comunitarios y territoriales aprobados al Consejo de Planificación Municipal. | 11. Ídem de los documentos municipales, territoriales y comunitarios al Gabinete de Planificación y Presupuesto, para la elaboración del Plan de Desarrollo, de Inversión Anual y Presupuesto, conjuntos del Municipio |
| 12. Elaborar un calendario para la ejecución de los proyectos de nivel comunitario. | 12. Ídem de nivel territorial. | 12. Ídem de nivel municipal. |
| 13. Una vez hecha la redacción final del documento del Plan de Desarrollo, Presupuesto y Plan de Inversión Anual por el Gabinete de Planificación y Presupuesto todos los actores tanto institucionales como de participación ciudadana lo presentan a la Asamblea Legislativa Municipal para su aprobación institucional. | | |

Tareas anuales

506. Veamos a continuación las tareas que los Consejos de Planificación deben realizar anualmente:

TAREAS ANUALES

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|---|---|--|
| Consejo Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| 1. Revisar, si procede, a la luz de la experiencia adquirida, el reglamento de funcionamiento a nivel comunitario y presentar la nueva propuesta a la Asamblea Comunitaria. | 1. Ídem a nivel territorial y presentar la nueva propuesta a la Asamblea Territorial. | 1. Ídem a nivel municipal y presentar a la Asamblea Municipal. |

| COMUNIDAD 1.er Nivel de Planificación | ÁREA TERRITORIAL 2.º Nivel de Planificación | MUNICIPIO 3.er Nivel de Planificación |
|--|---|---|
| Consejo Planificación Comunitaria | Consejo de Planificación Territorial | Consejo de Planificación Municipal |
| 2. Revisar la ejecución del Presupuesto y del Plan de Inversión Anual comunitario del año anterior y la evolución y resultados del Plan de Desarrollo de la comunidad y proponer, si procede, las modificaciones necesarias. | 2. Ídem a nivel territorial | 2. Ídem a nivel municipal. |
| 3. Realizar los pasos 4 al 9 del cuadro anterior para definir los proyectos que entrarán en el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual Comunitario. | 3. Ídem en el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual Territorial. | 3. Ídem en el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual Municipal. |
| 4. Discutir y aprobar en primera instancia las propuestas de Presupuesto y Plan de Inversión Anual comunitario elaboradas por el Equipo de Planificación Comunitaria y, una vez constituido el Consejo Comunitario, por la Unidad de Gestión Financiera [ver Anexo V, párrafos 675 y 676], incorporando la definición de los proyectos elegidos para ser incorporados. | 4. Ídem elaboradas por el Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto Territorial | 4. Ídem elaboradas por el Gabinete de Planificación y Presupuesto Municipal |
| 5. Presentarla a la Asamblea Comunitaria para su aprobación y ver qué pueden aportar los habitantes de la comunidad en la ejecución de algunos proyectos. | 5. Ídem a la Asamblea Territorial. | 5. Ídem a la Asamblea Municipal. |
| 6. Remitir la propuesta ya aprobada de Presupuesto y de Plan de Inversión Anual Comunitarios al Equipo de Planificación Comunitaria y, una vez constituido el Consejo Comunitario, a la Unidad de Gestión Financiera del Consejo Comunitario para su formalización. | 6. ídem del Presupuesto y del Plan de Inversión Anual Territoriales al Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto. | 6. Ídem del Presupuesto y del Plan de Inversión Anual municipales al Gabinete de Planificación y Presupuesto. |
| 7. Elaborar un calendario para la ejecución de los proyectos de nivel comunitario. | 7. Ídem de de nivel territorial. | 7. Ídem de de nivel municipal. |
| 8. Una vez hecha la redacción final del documento del Presupuesto y Plan de Inversión Anual Municipal por el Gabinete de Planificación y Presupuesto, todos los actores tanto institucionales como de participación ciudadana lo presentan a la Asamblea Legislativa Municipal para su aprobación institucional | | |

507. Entre otras tareas del Consejo de Planificación Municipal podemos considerar la necesidad de apoyar la gestión del Equipo Técnico de la alcaldía y del propio alcalde ante el gobierno estatal o provincial y el ejecutivo nacional en relación con aquellos proyectos priorizados por la población que, por su magnitud, requieren de grandes inversiones y que, por lo tanto, no pueden ser financiados con los recursos con que cuenta la alcaldía.

c) Consejeras y consejeros

508. Llamaremos **consejeras y consejeros** de planificación participativa a las personas que conforman dichos consejos.

509. Se debe elegir a las personas más idóneas para cumplir ese papel, aquellas capaces de argumentar y defender las posiciones adoptadas por sus respectivas Asambleas de Planificación, pero, al mismo tiempo.

510. Sus deliberaciones deberán basarse en la búsqueda de consenso en torno a la selección de los proyectos a realizar a partir de las prioridades presentadas por las comunidades y áreas territoriales y de acuerdo con una visión integral del municipio y a su Plan de Ordenamiento Territorial (si existe).

511. A continuación una enumeración de las características que deben tener esas personas:

- 1) Deben ser las más activas de la comunidad, las que demuestren más interés en trabajar en ella, aquellas que siempre han estado preocupadas por lo que en ella ocurre.
- 2) Aquellas que entiendan que no se trata de luchar solo por las aspiraciones de su cuadra, de su escalera, de su edificio, de su liceo, sino por el mejor desarrollo de la comunidad como un todo y por eso, que sean capaces de cambiar de opinión y negociar cuando reciben una visión más completa de su realidad.
- 3) Que se caractericen por su ecuanimidad y honestidad.
- 4) Que tengan gran prestigio en la comunidad y sean respetadas por ella.
- 5) Que dispongan de tiempo y voluntad para realizar las diversas tareas del proceso.
- 6) Que estén dispuestas a recibir la formación necesaria para realizar sus tareas.
- 7) Que estén abiertas a ideas diferentes y a buscar caminos creativos para las acciones a realizar.

d) Elección de las consejeras y los consejeros

512. Este proceso es diferente según se trate de la comunidad o de los dos niveles superiores (municipio y área territorial).

513. **En caso de la comunidad**, proponemos que sea el Equipo de Planificación Comunitaria, que se supone tiene una visión de conjunto de la comunidad, quien haga una primera propuesta de posibles miembros del Consejo con personas que tengan el perfil señalado anteriormente. Pero cualquier asistente a la asamblea puede proponer otros nombres o proponerse a sí mismo. Lo importante es que quienes vayan a integrar el Consejo de Planificación Comunitaria asuman el compromiso de trabajar juntos sacrificando una parte de su tiempo por el bien de la comunidad.

514. Del listado así configurado proponemos que solo se elijan de 25 a 35 personas para facilitar el funcionamiento del Consejo. Por supuesto que, en este asunto, como en todo lo que proponemos, debe haber gran flexibilidad dependiendo de las características de cada comunidad.

515. Tiene particular relevancia lograr un equilibrio real en la participación de hombres y mujeres y también de gente con características diferentes (jóvenes, mayores, grupos étnicos, etcétera). Ese proceso no puede quedar sujeto al voluntarismo y debe definirse de manera precisa.

516. Y consideramos que esta elección debe realizarse luego de que las personas hayan demostrado su interés y capacidad para trabajar por la comunidad en las diversas reuniones y tareas que se hayan organizado previamente a su elección como consejeros.

517. A estas personas deberán sumarse como observadores dos delegados por cada área vecinal (un hombre y una mujer).

518. Esta elección debe ser secreta para evitar inhibiciones que puedan surgir entre personas que tienen determinadas relaciones personales.

519. El Consejo de Planificación Comunitaria quedaría conformado por las 25 (a 35) personas más votadas y dos delegados (una mujer y un hombre) por área vecinal.

520. Y como para su funcionamiento más expedito el consejo conformará grupos de trabajo, debería invitarse a los candidatos no electos al consejo a integrarse en estos grupos.

521. En el caso de las comunidades, que ya estén organizadas en Consejos Comunitarios, dichos consejos deberían asumir las tareas del Consejo de Planificación Participativa, sin que sea necesaria una elección específica para este Consejo.

522. De no existir previamente este Consejo Comunitario, recomendamos aprovechar la dinámica generada por el Consejo de Planificación Participativa para ir constituyéndolos, como forma de organización superior, de manera que vayan sustituyendo al Consejo Comunitario de Planificación Participativa en sus tareas. [Ver Anexo V].

523. **En el caso de los Consejos de Planificación Territorial**, la Asamblea Comunitaria de Planificación de cada comunidad que forme parte de dicha área territorial debe elegir de entre los miembros de su Consejo Comunitario a dos consejeros: un hombre y una mujer, para que representen a la comunidad en el respectivo Consejo Territorial de Planificación Participativa.

524. Si ha habido algún foro temático en la comunidad, este debería también enviar delegados.

525. El Consejo Comunitario es el que propone las candidaturas, las que deben ser ratificadas o modificadas por la Asamblea Comunitaria.

526. A su vez **cada Asamblea Territorial** debe elegir a dos personas, un hombre y una mujer entre los miembros de su Consejo Territorial para que formen parte del Consejo Municipal de Planificación Participativa. Y si se ha realizado algún foro temático, debe también elegirse una delegación. Y lo mismo se debe hacer si han existido foros de nivel municipal.

d) Tareas de los consejeros y consejeras

527. Además de las tareas señaladas más arriba que deben cumplir como Consejo, son tareas propias de los consejeros y consejeras:

- a) Asistir a regularmente a las reuniones del Consejo y participar activamente en las tareas que este planifique.
- b) Asistir a talleres donde se les proporcionen los conocimientos (técnicos y de otro tipo) necesarios para poder desempeñar su papel con la preparación requerida.
- c) Buscar el apoyo técnico necesario.

e) Duración del mandato

528. Proponemos que el mandato de los consejeros y consejeras dure tanto como el período que dure el Plan de Desarrollo Municipal, pero que ese mandato sea ratificado por su respectiva asamblea anualmente. Sin embargo, si alguna de esas personas llega a perder la confianza de sus electores, puede ser revocada en cualquier momento.

Mandato creativo

529. Los consejeros territoriales y municipales, aunque como miembros del correspondiente consejo comunitario o territorial deben mantenerse en

permanente contacto con estos para recabar y transmitir información, deben concentrar su principal actividad en las tareas de Consejo de nivel superior para el que han sido expresamente electos (municipal o territorial).

530. Los consejeros y consejeras deben ser capaces de defender las posiciones adoptadas en su asamblea de base, pero también, de escuchar a los otros consejeros y consejeras, modificando, si es preciso, como ya dijimos con anterioridad, las posiciones inicialmente defendidas sobre la base de los nuevos argumentos esgrimidos en el debate. No son robots que meramente transmiten lo decidido en sus comunidades.

531. Puede ocurrir que una consejera o un consejero llegue a considerar como prioritaria una aspiración que no sea la que su comunidad señaló, debido a que en el intercambio con los otros consejeros y consejeras se da cuenta que otra comunidad de su área territorial presenta una aspiración que refleja una necesidad más urgente de resolver, por ejemplo, la necesidad de cambiar una tubería para restablecer el servicio de agua potable en esa comunidad, en lugar de la aspiración de su comunidad de pintar las paredes de la escuela.

532. En caso de que esto ocurra se debería otorgar un determinado plazo para que estos consejeros vuelvan a sus respectivas comunidades a tratar de convencerlas del cambio de prioridades, con los nuevos argumentos surgidos en las discusiones del Consejo Territorial de Planificación Participativa. Deben realizar un esfuerzo de pedagogía popular. Aunque esto resulte más engorroso, es importante que se dé a las personas la oportunidad de repensar sus decisiones a partir de los nuevos datos que les proporcionan sus consejeros, eso ayuda a un mayor desarrollo humano, que es uno de los objetivos que nos proponemos alcanzar a través del proceso de planificación participativa.

533. Si luego de ese intento no logran convencer a sus electoras y electores —cosa que esperamos no ocurra porque creemos que la gente es capaz de entender cuando se le dan explicaciones argumentadas— y la gran mayoría de ellos se pronuncia en contra de la modificación de las prioridades, esos consejeros deberían renunciar ya que han dejado de ser la voz de su comunidad. La comunidad no ha logrado superar sus intereses egoístas y eso choca contra lo que sus consejeros están ahora planteando. La comunidad debe tener el gobierno que se merece, no el que puedan desear otras personas con intereses más altruistas.

534. De la misma forma, se debe funcionar en el Consejo Municipal en relación con las aspiraciones de las áreas territoriales.

535. Se trata de un proceso muy fluido con una constante corriente de comunicación de abajo arriba y de arriba abajo, donde las personas que cumplen una función delegada están en permanente contacto con sus

bases. Las informan de los cambios que puedan irse introduciendo en las propuestas originales, las prioridades subsumidas en otras prioridades, las obras pospuestas y las razones para ellos, etcétera. A su vez deben transmitir hacia arriba las reacciones de estas bases a los cambios sugeridos.

536. Es decir, los Consejos no trabajan en forma aislada, sino que periódicamente van dando cuenta a sus respectivas asambleas del avance de sus trabajos y de los cambios que han tenido que introducir. Y cuando presentan el plan o el presupuesto para que sus respectivas asambleas lo ratifiquen, deben convencerlas con argumentos y, en caso de que no lo logren, las asambleas tienen el derecho a rechazarlos y proponer una solución alternativa siempre que exista el quórum suficiente para hacerlo.

537. Esto tiene un costo en términos de tiempo, pero es un precio razonable si queremos hablar de verdadera participación.

f) Invitados permanentes

538. Proponemos que se considere como invitados permanentes a las reuniones del Consejo de Planificación Municipal al alcalde y su secretario ejecutivo, a dos representantes del Gabinete de Planificación y Presupuesto de la alcaldía y a dos de su Equipo Técnico de Promoción Social y a los Coordinadores Territoriales.

539. En el caso del área territorial debería invitarse al coordinador o la coordinadora del área territorial respectiva, a dos representantes del Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto, a dos representantes del Equipo de Promoción Social del área territorial y a los Coordinadores Comunitarios.

540. En el caso de las comunidades además del coordinador de la comunidad y dos representantes del Equipo de Planificación Comunitaria puede ser útil la presencia como observadores de aquellas personas que, por su función tienen una mayor visión de la comunidad como un todo, por ejemplo, la directora de la escuela, el médico del consultorio, el cura de la parroquia, etcétera. Es decir, todas las personas que actúan o ejercen una cierta influencia en la comunidad.

541. Estas personas solo podrán ser observadoras del proceso, pueden informar y dar sus opiniones, pero no pueden tomar parte activa en la toma de decisiones. Su presencia es muy útil porque aportan informaciones y conocimientos técnicos sobre la materia.

g) Aspectos prácticos de su funcionamiento

Horarios de trabajo y posible remuneración compensatoria

542. Se debe procurar elegir para el Consejo a personas que tengan las mejores condiciones para desempeñar estas tareas.

543. Para facilitar la participación de sus miembros los respectivos consejos deberán establecer horarios de trabajo que no interfieran con los laborales. Y deberían aprovechar los días festivos y feriados locales para las actividades que no puedan realizarse en esos horarios (recorrido por el barrio, talleres de formación, etcétera). Si a pesar de ello, en alguna ocasión, fuera necesario interferir con los horarios laborales normales, podría acordarse una remuneración compensatoria a quienes lo necesiten (pequeños empresarios, trabajadores autónomos, asalariados). Esta debería provenir de los propios electores y electoras que los eligieron, de tal forma que, si estiman que los consejeros y consejeras no cumplen con sus funciones, sean ellos los más interesados en sustituirlos. En cualquier caso, debe asegurarse que exista amparo legal para evitar consecuencias negativas (despidos, pérdida de categoría) para los trabajadores públicos y privados que puedan verse obligados a ausentarse puntualmente de su puesto de trabajo.

Organización por grupos de trabajo

544. Sin perjuicio de que los acuerdos del Consejo deben discutirse y aprobarse en sesiones plenarias en las que participen todos los miembros del Consejo, para lograr una mayor eficacia resulta aconsejable organizar el Consejo en Grupos de Trabajo, por sectores de interés, para que estudien y prioricen las aspiraciones y elaboren los proyectos correspondientes a su sector, elaborando las propuestas que deben ser aprobadas por la Plenaria del Consejo para su elevación a la correspondiente Asamblea.

545. En estos grupos, no solo deben participar los consejeros. Puede ser muy útil captar a otras personas con formación o experiencia que voluntariamente se ofrezcan a colaborar y contar con el apoyo del personal de los equipos técnicos.

546. Al conformar los grupos de trabajo hay que procurar facilitar la dinámica interna distribuyendo a quienes tienen más condiciones participativas entre los diferentes grupos. Por otra parte, en los Consejos territoriales y municipales, si entre los consejeros y consejeras hay más de uno perteneciente a la misma comunidad organizada o territorio, respectivamente, es importante que trabajen en grupos diferentes. También es importante distribuir bien a los profesionales y técnicos en cada uno de los grupos.

547. En resumen, en las actividades de un Consejo habrá que distinguir entre las reuniones plenarias en las que participan todos los miembros del Consejo (a estas reuniones las denominaremos simplemente “plenarias” de

ahora en adelante), grupos de trabajo para trabajar en sectores de interés y foros temáticos especializados con participación de otras personas interesadas. Están, además, las reuniones con las correspondientes Asambleas de Planificación para dar cuenta del desarrollo de los trabajos y debatir los resultados y el trabajo de los especialistas en la preparación de los proyectos más complejos.

Requerimientos humanos

548. Para el mejor desarrollo de las reuniones de trabajo del Consejo debe contarse con un grupo de personas que se responsabilicen de las siguientes tareas:

- 1) Un coordinador general del Consejo que hace las presentaciones generales y decide la readecuación del trabajo de acuerdo con la dinámica concreta que se va produciendo en él;
- 2) Un relator para que lleve la minuta de la reunión y el tiempo que va tomando cada actividad;
- 3) Un coordinador de logística para prestar apoyo a los asistentes en cuanto a facilitar su desenvolvimiento en las sesiones de trabajo (asientos, papel, lápiz, etcétera);
- 4) Un determinado número de facilitadores de acuerdo con los grupos de trabajo que se conformen, que sean previamente preparados para el taller en cuanto a su temática y metodología.
- 5) Además, se debe contar con algunas personas con conocimientos suficientes para que asuman los aspectos más técnicos, según los niveles, de la elaboración del plan. Estas pueden pertenecer al equipo técnico de planificación y presupuesto o pueden ser profesionales invitados como decíamos con anterioridad.

Requerimientos materiales

549. Debe disponerse de un local adecuado para realizar las reuniones ampliadas, que pueda obscurecerse para poder presentar documentales y láminas; y varios locales más pequeños para el trabajo de grupo. A nivel municipal, los locales asignados al Consejo Municipal de la planificación participativa deberían reunir estas características. En los territorios y comunidades, donde normalmente no se dispondrá de locales propios, lo ideal es una escuela o instituto donde existan ambas opciones.

Equipamiento técnico

550. Como mínimo, a todos los niveles debería contarse con una computadora, un *video beam* [video proyector] y un sistema de audio.

551. Pero si en algún taller o grupo de trabajo no se pudiera contar con esos recursos, se pueden usar papelógrafos (rotafolios) para facilitar el desarrollo de los debates y sintetizar el trabajo realizado.

Formatos para recoger la información y los resultados de los debates

552. El Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto debe haber diseñado, durante el proceso inicial, formatos o plantillas que simplifiquen la recolección de la información y permitan resumir los resultados de los debates (aspiraciones, prioridades, etcétera).

553. Igualmente debe preparar el soporte informático para el tratamiento de esta información, diseñando sencillas bases de datos que permitan incorporar de forma manual las plantillas y formularios. Esto posibilita la organización y el procesamiento de la información.

554. Aunque la alcaldía debe hacer un esfuerzo para dotar de recursos tecnológicos tales como computadoras y su conexión a internet, a comunidades y territorios para permitir el tratamiento a distancia de la información, en los casos que ello no sea posible se debe disponer de un apoyo técnico a nivel territorial o municipal para realizar la introducción de los datos.

Revisión y difusión de la información disponible

555. Una de las primeras cosas que las consejeras y consejeros deben procurar tener es una visión lo más acabada posible de las características de sus respectivos espacios geográficos y de su población, especialmente de sus principales necesidades, capacidades y potencialidades, así como también de los actores sociales que allí existen.

556. Por eso, la alcaldía, en el proceso inicial, o el Consejo Municipal de la Planificación participativa en procesos sucesivos, deben dar la más amplia difusión a los resultados de sus trabajos para determinar las carencias y necesidades del territorio y de las asignaciones de recursos, asegurándose de que todos los consejos, cualquiera que sea su nivel, dispongan de esta información al iniciar sus trabajos.

557. Igualmente deben disponer de la información completa sobre la realidad presupuestaria del municipio, área territorial, comunidad, tanto de la heredada, como de la evolución que esta vaya teniendo.

558. Por otra parte, deben estar previstos los medios para que los resultados del trabajo de los consejos sean accesibles a la ciudadanía de su respectiva área. Desde internet a los pasquines en lugares significativos, es esencial que la ciudadanía disponga de medios para seguir el desarrollo del proceso, asegurando en todo momento la transparencia.

Capítulo IX. Otras instancias

1) Grupos y equipos de trabajo

559. Junto a las instancias ya descritas, durante el desarrollo del proceso se irán conformando grupos de trabajo, sea en las asambleas o en los consejos para realizar distintas actividades como la discusión acerca del listado de aspiraciones por área temática, el control de la realización de las obras programadas, la exploración de las alternativas de acción y la elaboración de los proyectos, entre otras.

560. Cuando las actividades son relativamente simples estos grupos pueden ser bastante homogéneos, pero cuando se trata de actividades más complejas es muy conveniente que junto a los consejeros y a las personas de la comunidad que se interesen en apoyarlas, se cuente con la participación de personas expertas en la materia. Podrían participar en ellos los técnicos de la secretaría correspondiente o de otros entes del Estado y los expertos voluntarios.

561. Se trata de verdaderos equipos mixtos de trabajo donde se produce el intercambio de saberes que contribuye a enriquecer el proceso: el saber popular originado en la propia práctica en diálogo con el saber técnico o profesional. Del trabajo mancomunado de estos diferentes actores dependerá el éxito del proceso de planificación participativa.

562. Estamos convencidos que de esta manera se podrá evitar tanto el populismo y la manipulación de las necesidades populares, como las visiones puramente tecnocráticas de la realidad.

563. Para distinguirlos de los simples Grupos de Trabajo los denominaremos Equipos de Trabajo y en ambos casos podrían constituirse por sectores de interés. El equipo de trabajo de cada sector, aprovechando la experiencia y los posibles conocimientos especializados de sus miembros, estudiaría las alternativas de acción y elaboraría los proyectos para las aspiraciones correspondientes a este.

564. A título de ejemplo podrían distinguirse sectores como los siguientes:

- 1) Economía Popular y Desarrollo Endógeno.
- 2) Educación y Deportes.
- 3) Desarrollo Social Integral (que incluiría salud y lucha contra la pobreza y la marginalidad).
- 4) Vivienda e Infraestructuras.
- 5) Medio Ambiente (incluyendo limpieza y tratamiento de residuos).

6) Cultura.

7) Seguridad y Protección Civil.

565. Hemos dicho que se trata solo de un ejemplo, porque no debemos fabricar sectores de interés si no existe una razón para ello, únicamente para cumplir con un modelo. Si una comunidad no tiene problemas de seguridad, no tiene sentido crear ese sector. Lo mismo puede ocurrir en una comunidad nueva, con edificios recién construidos e infraestructura recién estrenada ¿qué sentido tendría crear en ella un sector de Vivienda e Infraestructura? Apoyarse en el colectivo que desempeña el papel de contraloría sería suficiente para revisar los detalles defectuosos que puedan tener dichas viviendas.

2) Grupo de Activistas Comunitarios

566. Por último, en las comunidades se debe conformar también un grupo de activistas del proceso que actúe en estrecha colaboración con el coordinador comunitario y el Equipo de Planificación Comunitaria que contribuya al éxito del proceso.

567. Ellos deben convocar a las actividades programadas y asegurar la asistencia constante de quienes se comprometan a participar en el consejo comunitario de Planificación Participativa. Este grupo es especialmente importante cuando se trata de convocar a las reuniones ampliadas de toda la comunidad y para trabajar en la elaboración de su base de datos una vez levantadas las aspiraciones.

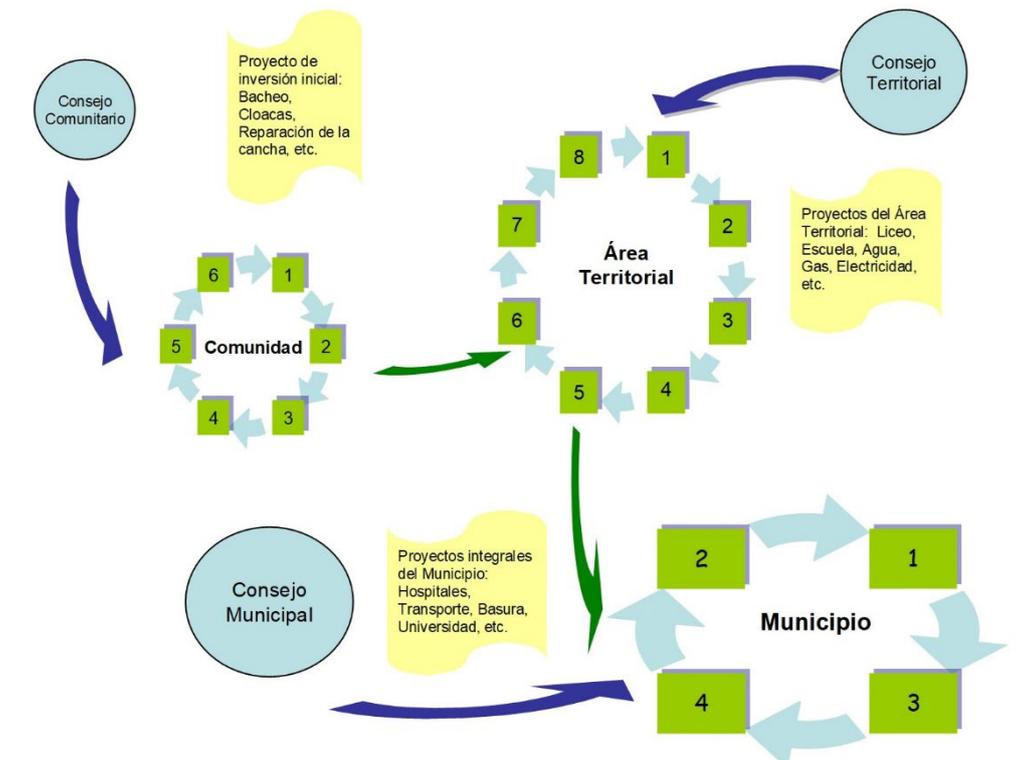
568. Ellos deben:

- a) Difundir las convocatorias para las actividades programadas y asegurar la asistencia constante de quienes se comprometan a participar en el Consejo de Planificación Comunitaria.
- b) Colaborar en la elaboración de la base de datos de la comunidad.
- c) Estimular la participación de la gente en diferentes grupos de trabajo.
- d) Promover el trabajo voluntario para llevar adelante algunos proyectos comunitarios.

569. Esta es nuestra propuesta que, buscando transformar el estado de las cosas, aspira sobre todo a transformar a las personas para lograr construir una sociedad más justa y, sobre todo, más solidaria. Esperamos, como decíamos en el prólogo, que sirva para que algunos gobiernos locales se animen a ponerla en práctica y, a partir de sus experiencias, pueda ser enriquecida y corregida toda vez que sea necesario.

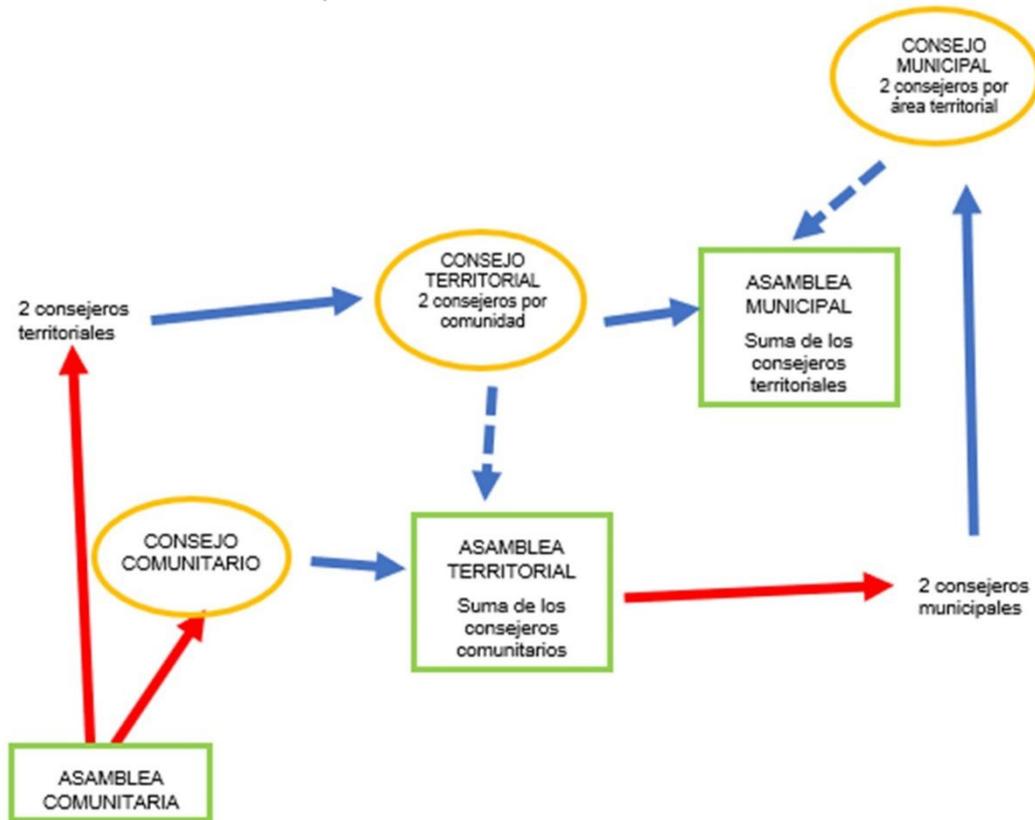
I ANEXOS

Anexo I Niveles de descentralización y tipos de competencias



570. En este diagrama vemos cómo cada nivel de descentralización tiene sus propias competencias, cómo una serie de comunidades, en este caso 6, conforman un área territorial y cómo las 8 áreas territoriales conforman un municipio. A su vez, en cada nivel de descentralización existe un Consejo de Planificación Participativa.

Anexo II Sistema de elección a los distintos niveles



Anexo III Propuesta de distribución de recursos financieros a las áreas territoriales

571. En el Capítulo IV de este libro decimos que es

(...) muy importante utilizar criterios que ayuden a una repartición más equitativa de los recursos disponibles, utilizando criterios que favorezcan en el reparto a las áreas territoriales más pobres y desatendidas hasta ese momento por el Estado. De esta manera, se podrá ir disminuyendo paulatinamente las diferencias socioeconómicas entre ellas [ver párrafos 208 a 210].

572. Lo ideal es que exista un Plan Nacional que establezca unos criterios para distribuir los recursos entre los diferentes niveles de descentralización y que esto se haga de acuerdo con determinados índices generales que favorezcan a las áreas geográficas hasta entonces más abandonadas.

573. Pero sabemos que en muchos casos no existe ese plan nacional o este puede no contemplar el problema de la distribución de los recursos descentralizados. Incluso puede ocurrir que se quiera iniciar una experiencia piloto de planificación participativa en un determinado municipio o cantón antes de poner en marcha el plan nacional.

574. En esos casos, corresponde a ese nivel de gobierno local proponer esos criterios. La idea es que estos criterios nos permitan favorecer a las áreas territoriales más pobres con la mayor ecuanimidad posible, evitando que, por clientelismo o amiguismo, o simplemente por simpatía o razones emocionales, se favorezca indebidamente a determinadas áreas en desmedro de otras.

575. En este anexo vamos a proponer los criterios a usar y la metodología a emplear para lograr estos objetivos.

576. Esta propuesta debería ser presentada a la Asamblea de Planificación Municipal y discutida en las áreas territoriales y comunidades. En el caso en que la propuesta reciba un significativo rechazo en la asamblea, se debe pedir a esta que elabore una contrapropuesta para ser presentada al Consejo de Planificación Municipal. Este consejo deberá rediscutir el tema. En el caso de que sea bien recibida, se dará por aprobada.

577. A nuestro juicio, al menos dos criterios deberían ser considerados: el asociado con el grado de carencias de determinados servicios y el referido a la cantidad de habitantes de cada territorio.

578. Lo primero es elaborar un cuadro de carencias o necesidades que nos permita lograr el puntaje de carencias de cada territorio.

579. Este cuadro debe mostrar la situación general en que se encuentran los siguientes aspectos:

- a) infraestructura vial (pavimentación y vías de acceso),
- b) servicios básicos (agua potable, aguas servidas, alumbrado público, servicio eléctrico en las viviendas),
- c) salud,
- d) educación,
- e) vivienda,
- f) niveles de paro y subempleo.

579. Los censos socio-económicos realizados por las comunidades organizadas de cada territorio pueden ser un material precioso para establecer este cuadro. En la Sección II Metodología describimos ampliamente el tipo de información que debe recoger.

580. Para confeccionarlo proponemos asignar puntajes a cada uno de los aspectos antes señalados de acuerdo con una escala preestablecida, de mayor a menor, en correlación con la magnitud de las carencias.

581. Las áreas territoriales con mayores carencias aparecerán, por lo tanto, con puntajes totales mayores y serán por ello priorizadas en el reparto de los fondos.

582. Es posible que en función de las características de las zonas donde se pretenda poner en marcha la planificación participativa, haya que tener en cuenta otros criterios: etnográficos (mayor o menor presencia de minorías étnicas), demográficos (grado de concentración o dispersión de la población de cada territorio) e incluso la dotación de servicios esenciales proporcionados por el sector privado (tiendas, supermercados, peluquerías, etcétera). Aquí nos referiremos solo a los criterios ya mencionados anteriormente.

1. Infraestructura vial

1) Pavimentación

584. En el caso de la pavimentación, habría que comparar el total de lo pavimentado con lo no pavimentado. Si esa área territorial no tiene calles pavimentadas le otorgamos 5 puntos; si tiene hasta el 25 % de estas pavimentada, 4 puntos; si tiene hasta el 50 %, 3 puntos; si tiene hasta el 75%, 2 puntos; si tiene hasta el 95 %, 1 punto; y si está completamente pavimentada, 0 punto.

2) Vías de acceso

585. En cuanto a las vías de acceso debemos considerar si esa área territorial carece de vías de acceso, en ese caso se le otorga 5 puntos; si tiene vías de acceso no pavimentadas y con huecos, 4 puntos; si las tiene no

pavimentadas, pero en buen estado, 3 puntos; si tiene algunas vías pavimentadas, pero con huecos, 2 puntos; si tiene todas las vías pavimentadas, pero con huecos, 1 punto; y si las tiene en estado perfecto, 0 punto.

2. SERVICIOS BÁSICOS

1) Agua potable

586. En el caso del agua potable habría que determinar qué cantidad de viviendas cuentan con ese servicio. Si las viviendas de esa área territorial no tienen agua potable le otorgamos 5 puntos; si menos del 25% tiene ese servicio, 4 puntos; si más del 25% y hasta el 50% lo tienen, 3 puntos; si más del 50 % y hasta el 75% lo tienen, 2 puntos; si más del 75% pero no la totalidad lo tiene, 1 punto; y si toda el área territorial está atendida, 0 punto.

2) Aguas servidas

587. En el caso de las aguas servidas habría que determinar qué cantidad de viviendas cuentan con ese servicio. Si las viviendas de esa área territorial no tienen cloacas le otorgamos 5 puntos; si menos del 25% tiene ese servicio, 4 puntos; si entre el 25% y el 50 % lo tienen, 3 puntos; si más del 50 y hasta el 75% lo tienen, 2 puntos; si más del 75% está atendida, pero no todas las viviendas, 1 punto y si todas las viviendas del área territorial están atendidas, 0 punto.

3) Alumbrado público

588. En el caso del alumbrado público, podríamos otorgar 5 puntos a un área territorial que carece totalmente de alumbrado público, 4 puntos si más del 75% de sus habitantes tiene esa carencia; 3 puntos si entre el 75 y el 50% de los habitantes no poseen calles alumbradas; 2 puntos si menos del 50 pero más del 25% carecen de ella; 1 punto si el 25% o menos de la población sufre esta carencia; y lógicamente, si el alumbrado público cubre toda el área territorial se le asigna 0 punto.

4) Servicio eléctrico en las viviendas

589. En el caso del servicio eléctrico en las viviendas, habría que determinar qué cantidad de estas cuentan con ese servicio. Si las viviendas de esa área territorial no tienen electricidad le otorgamos 5 puntos, si menos del 25% tiene ese servicio, 4 puntos; si entre el 25% y el 50% lo tienen, 3 puntos; si más del 50% pero menos del 75% lo tienen, 2 puntos; si hay viviendas con esta carencia, pero representan el 25% o menos, 1 punto; y si todas las viviendas tienen servicio eléctrico, 0 punto.

5) Salud

590. En el caso de la salud tendríamos que determinar los tipos de establecimientos de atención médica⁶¹ que existen en el área territorial, así como la cantidad de ambulancias para trasladar enfermos. Podríamos otorgar 5 puntos a un área territorial que carece totalmente de establecimientos para la atención de la salud y medios para el traslado de los enfermos; 4 puntos a aquella que cuenta con algunos consultorios médicos de atención familiar, pero no con la cantidad requerida; 3 puntos si cuenta con suficiente número de ellos; 2 puntos si además existe en ella un Centro de Diagnóstico Integral; 1 punto si además cuenta con ambulatorio, Centro de Diagnóstico Integral y suficientes consultorios médicos de atención familiar; 0 punto, a aquella que tienen hospital, ambulatorio, Centro de Diagnóstico Integral y suficientes consultorios médicos de atención familiar. Sabemos que los hospitales, los ambulatorios y los Centros de Diagnóstico Integral atienden a todos los habitantes de ese municipio, pero no deja de ser menos cierto que representan una ventaja para el área territorial en que se encuentran ubicados.

6) Educación

591. En cuanto a la educación, habría que determinar si la oferta de cupos del sistema escolar en todos los niveles cubre la demanda de la población de cada área territorial. Si no cuenta con ninguna instalación educativa y su población tiene que trasladarse fuera del área territorial, se le otorgan 5 puntos; si solo cubre menos del 25%, 4 puntos; si cubre entre el 25% y el 50%, 3 puntos; si cubre más del 50% y hasta el 75%, 2 puntos; si es superior al 75%, 1 punto; y si toda su población cuenta con este servicio hasta el liceo, 0 punto.

7) Vivienda

592. Sobre este tema podríamos evaluar cuántos habitantes tienen viviendas dignas. Si nadie la tiene porque todos viven en ranchos, el puntaje sería 5 puntos; si más del 75%, aunque no la totalidad, vive en ranchos o viviendas en muy mal estado, 4 puntos; si entre el 75 y 50% de las familias no tienen viviendas dignas o viven hacinadas, 3 puntos; si menos del 50% y hasta el 25% viven mal, 2 puntos; si menos de una cuarta parte vive mal, 1 punto; y si todos tienen viviendas dignas, 0 punto.

8) Niveles de paro y subempleo

593. A diferencia de los anteriores criterios, este trata de valorar en su conjunto las dificultades socioeconómicas de los habitantes de un área territorial. Hay que tener en cuenta que la planificación participativa no se limita a la gestión de las inversiones públicas en obras y servicios,

⁶¹ Aquí vamos a usar los nombres que estos centros tienen en Venezuela.

también debe contemplar la posibilidad de apoyar e impulsar el desarrollo de actividades productivas que favorezcan la autosustentabilidad del área territorial. Por eso es importante detectar las bolsas de marginalidad y pobreza para acometer allí el desarrollo de inversiones productivas como la creación de cooperativas.

594. Podemos utilizar como criterio el del porcentaje de población activa desempleada⁶² o que realizan trabajos marginales o muy mal remunerados.

595. Si más de la mitad de la población activa del área territorial se encuentra en esa situación, se le asignan 5 puntos; si la población activa en esta situación es inferior al 50% y superior al 40%, se le atribuyen 4 puntos; si el porcentaje está entre el 30% y el 40%, serían 3 puntos; si ese porcentaje es mayor que el 20 y menor que el 30%, 2 puntos; entre el 10 y el 20%, 1 punto; y menos del 10%, 0 punto.

3. Hipotético ejemplo de aplicación de los criterios

596. Una vez aprobados los criterios será necesario calcular los puntajes correspondientes a cada territorio concreto para establecer el mapa de carencias. Para ello, serán de gran utilidad las bases de datos elaboradas en cada espacio geográfico.

597. Para ilustrar nuestra propuesta vamos a imaginar un municipio que tenga 54 000 habitantes y que cuente con 100 millones de dólares para ser repartidos entre cinco hipotéticas áreas territoriales. La primera tiene 10 500 habitantes; la segunda, 12 000; la tercera, 9 500; la cuarta, 10 000; y la quinta, 12 000. Como podemos constatar, existen dos áreas territoriales con igual cantidad de habitantes, la segunda y la quinta, sin embargo, como veremos más adelante, la primera tiene muchas más carencias que la segunda. Si repartiésemos los recursos del municipio de acuerdo con el número de habitantes ambas áreas deberían recibir la misma cantidad de recursos, pero si queremos favorecer al área territorial más carente debemos usar la fórmula propuesta que nos permite evaluar lo más objetivamente posible dónde se localizan las mayores carencias.

598. A continuación, vamos a mostrar los cuadros de carencia de las dos áreas territoriales con el mismo número de habitantes (12 000): el Área Territorial n.º 2, con importantes carencias en servicios de agua potable y aguas servidas, número insuficiente de escuelas y centros de atención médica y el Área Territorial n.º 5 que solo presenta problemas de cierta dimensión en las vías de acceso.

⁶² Población que tiene o busca un empleo remunerado. Se excluye a la población que por edad u otras razones —cuidado de los hijos, labores de hogar, etcétera— no tiene ni busca un empleo remunerado.

Cuadro n.º 1. Nivel de carencias del Área Territorial n.º 2 de 12 000 habitantes

| Grado de carencia | 100 % | >75 % | De 75% a 50% | De 50% a 25% | < 25 % | 0% | Puntaje |
|-------------------------------------|--------------|-----------------|---------------------|---------------------|------------------|-----------|----------------|
| Agua potable | | 4 | | | | | 4 |
| Aguas servidas | | 4 | | | | | 4 |
| Alumbrado público | | | | | 1 | | 1 |
| Escolaridad | | | 3 | | | | 3 |
| Pavimentación | | | | | | 0 | 0 |
| Salud | | | 3 | | | | 3 |
| Servicio eléctrico en las viviendas | 5 | | | | | | 5 |
| Vías de acceso | | | | | | 0 | 0 |
| Viviendas dignas | | | 3 | | | | 3 |
| Desempleo | | 4 | | | | | 4 |
| TOTAL Puntos de carencia | | | | | | | 27 |

Cuadro n.º 2. Nivel de carencias del Área Territorial n.º 5 de 12 000 habitantes

| Grado de carencia | 100% | >75 % | De 75% a 50% | De 50% a 25% | < 25 % | 0% | Puntaje |
|--------------------------|-------------|-----------------|---------------------|---------------------|------------------|-----------|----------------|
| Agua potable | | | | | | 0 | 0 |
| Aguas servidas | | | | | 1 | | 1 |
| Alumbrado público | | | | | | 0 | 0 |
| Escolaridad | | | | | | 0 | 0 |
| Pavimentación | | | | | 1 | | 1 |

| Grado de carencia | 100% | >75 % | De 75% a 50% | De 50% a 25% | < 25 % | 0% | Puntaje |
|-------------------------------------|-------------|-----------------|---------------------|---------------------|------------------|-----------|----------------|
| Salud | | | | | 1 | | 1 |
| Servicio eléctrico en las viviendas | | | | | 1 | | 1 |
| Vías de acceso | | | | 2 | | | 2 |
| Viviendas dignas | | | | | 1 | | 1 |
| Desempleo | | | | | 1 | | 1 |
| TOTAL puntos de carencia | | | | | | | 8 |

599. Realizando esta misma operación para todas las áreas territoriales, podríamos obtener el siguiente cuadro de disparidades territoriales del municipio donde se refleja el puntaje total según las carencias de cada área territorio.

Cuadro n.º 3. Disparidades de las áreas territoriales del Municipio

| | Área 1 Nivel de carencia | Área 2 Nivel de carencia | Área 3 Nivel de carencia | Área 4 Nivel de carencia | Área 5 Nivel de carencia |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Agua potable | 0 | 4 | 2 | 5 | 0 |
| Aguas servidas | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 |
| Alumbrado público | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Escolaridad | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Pavimentación | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Salud | 1 | 3 | 4 | 4 | 1 |
| Servicio eléctrico en las viviendas | 1 | 5 | 2 | 3 | 1 |
| Vías de acceso | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Viviendas dignas | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Desempleo | 1 | 4 | 1 | 3 | 1 |
| TOTAL puntos de carencia | 6 | 27 | 16 | 24 | 8 |

600. Una vez considerada la población afectada (criterio que analizaremos a continuación), este cuadro no solo nos va a permitir visualizar la distribución de los recursos entre las diferentes áreas territoriales, sino que también nos ofrece pistas sobre los principales problemas del municipio. Es fácil ver que hay carencias que afectan a todas las áreas territoriales con mayor o menor intensidad como: ausencia de puestos de salud, de servicio eléctrico en viviendas, aguas servidas o el mal estado de las viviendas. En otros casos, los problemas están focalizados en algunas áreas territoriales (como la carencia de agua potable). Y hay ciertas carencias que parecen afectar de forma leve o no afectar a las áreas territoriales del municipio, como podría ser el caso, en nuestro ejemplo, de las vías de acceso.

601. También nos permite apreciar el grado de disparidad territorial del municipio. En nuestro ejemplo aparecen dos áreas territoriales claramente bien dotadas, la 1 y la 5, un área territorial intermedia, la 3 y dos áreas territoriales con graves carencias, la 2 y la 4. El resultado es un municipio con fuertes disparidades territoriales que es necesario corregir.

602. Otro uso muy interesante de este cuadro es que ofrece la posibilidad de contrastar sus resultados (basados en datos objetivos) con las prioridades que la población de estas áreas territoriales dé a estos mismos problemas. Es decir, podemos lograr la percepción subjetiva de estas mismas carencias.

603. Es muy posible que, al discutir las prioridades, la población, aun conociendo estos datos (que deberían haber sido distribuidos ampliamente antes de las asambleas) plantee prioridades que pueden no coincidir con estos. Entendemos que, si bien la distribución de los recursos debe basarse en los datos objetivos, la selección de los proyectos y la elaboración del plan y el presupuesto deben basarse en las prioridades establecidas por los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de planificación participativa.

604. Una vez obtenida la puntuación para el caso de las carencias y conocido el número de habitantes por área territorial, proponemos usar el siguiente procedimiento para conseguir el objetivo buscado.

Primer Paso: multiplicar la población existente en cada área territorial (columna 2) por el puntaje de carencias obtenido (columna 4 del siguiente cuadro).

Segundo Paso: sumar el total de puntos resultante de dichas multiplicaciones lo que da un total de 875 000 puntos.

Tercer Paso: dividir la cifra referida a la cantidad de recursos (100 000 000) por este número de puntos (875 000) lo que da un resultado aproximado de 114,29. Este sería el valor del punto (columna 5).

Cuarto Paso: multiplicar el valor del punto (114.29) por el puntaje obtenido en cada área territorial al multiplicar población por carencias.

605. Observando el Cuadro 4 que sigue, columna 6, veremos cómo, usando esta fórmula, el Área Territorial n.º 2, que tiene la misma cantidad de población, pero más del triple de puntos de carencia que el Área Territorial n.º 5, obtiene más del triple de los recursos: \$37 028 571, mientras que el Área Territorial 5 solo obtiene \$10 971 429.

Cuadro 4. Asignación de recursos por área territorial en un ejemplo hipotético

| Área Territorial | Población | Puntaje carencias | Total puntos (puntaje X población) | Valor del punto (inversión total / puntaje total) | Recursos asignados en \$ |
|------------------|-----------|-------------------|------------------------------------|---|--------------------------|
| 1 | 10 500 | 6 | 63 000 | 114,29 | 7 200 000 |
| 2 | 12 000 | 27 | 324 000 | 114,29 | 37 028 571 |
| 3 | 9 500 | 16 | 152 000 | 114,29 | 17 371 429 |
| 4 | 10 000 | 24 | 240 000 | 114,29 | 27 428 571 |
| 5 | 12 000 | 8 | 96 000 | 114,29 | 10 971 429 |
| TOTAL | 54 000 | 81 | 875 000 | 114,29 | 100 000 000 |

606. Con independencia de los criterios anteriores, hay una parte de los recursos transferidos a las áreas territoriales, la correspondiente a los gastos de mantenimiento de los servicios trasferidos, que vendrá determinada automáticamente por el costo prefijado de los mismos, por ejemplo, el salario de los maestros si se ha transferido la educación primaria, pero siempre habrá otra parte: los recursos para gastos corrientes no comprometidos con servicios concretos y, en particular, los propios recursos para inversión, en los que se deberían aplicar los dos criterios indicados. Pero, además, ambos podrían modularse para tener en cuenta factores adicionales que hasta ahora no hemos contemplado.

607. Así, en relación con las carencias, podría considerarse que como lo que se va a hacer es distribuir recursos para su gestión a las áreas territoriales que han asumido determinadas competencias descentralizadas, las carencias determinantes deben ser aquellas que vayan a ser abordadas a ese nivel, pues son sobre las que deberán intervenir las propias áreas territoriales para resolverlas. Por ejemplo, si el tendido de la red eléctrica debe realizarse centralizadamente por la empresa municipal correspondiente, esta carencia debería disminuir su peso como criterio para asignar recursos a las áreas territoriales pues no serán estas las que tendrán que asumir el costo del tendido, sino el Municipio, utilizando sus

propios recursos no descentralizados. A la inversa, si la vivienda es una competencia transferida, sus carencias deberían sobre ponderarse teniendo en cuenta que serán las áreas territoriales las que tendrán que afrontar su solución con cargo a los recursos transferidos.

608. Por otra parte, si, además de la población total, se tomase en cuenta la densidad poblacional, muchas carencias podrían modularse teniendo en cuenta el grado de dispersión de la población. Por ejemplo, la carencia de vías de acceso en un área territorial de población dispersa requerirá recursos adicionales en relación con un área territorial con la población concentrada en una única área.

609. La aplicación o no de estas modulaciones será más o menos importante en función del nivel que tengan las disparidades territoriales en cada municipio. Así, por ejemplo, en un municipio en el que coexistan áreas territoriales urbanas densamente pobladas y áreas territoriales rurales de población dispersa, se debe tener en cuenta el factor de dispersión de la población, mientras en otro municipio exclusivamente urbano este factor podría considerarse irrelevante.

Anexo IV Cronograma

610. En diversas partes del texto, hemos señalado la necesidad de elaborar cronogramas. Como es lógico, los cronogramas pueden ser muy diferentes según se trate de describir el desarrollo del proceso de planificación como un todo a nivel municipal, o la planificación a nivel de comunidad y en ambos casos, de si se trata de reflejar el proceso de planificación o de la ejecución de lo planificado, como cuando estemos planificando la ejecución de un proyecto concreto.

611. Lo que es importante es no olvidar que un cronograma debe reflejar todos los pasos que se van a dar, el responsable de realizar cada paso y el tiempo que se calcula que va a llevar su realización. E incluso, cuando el cronograma se refiera a la ejecución, los recursos materiales y humanos necesarios para realizar cada paso.

612. Nuestros lectores deben entender que se trata de un mero ejemplo y no de una camisa de fuerza. No debe considerarse, por lo tanto, como un marco rígido, sino como una referencia a la que hay que intentar ajustarse para alcanzar los objetivos en el plazo previsto. Por lo tanto, se debería elaborar cada cronograma de acuerdo con la propia realidad, que es muy diferente de un país a otro y aun dentro del propio país. Para ello se deben considerar las tradiciones organizativas, el marco legal y las propias experiencias. Lo que es importante es no olvidar plasmar en el cronograma todos los pasos que es necesario dar y asignar a cada paso el tiempo necesario. Un retraso puntual no es un drama si está justificado, pero una acumulación de retrasos sobre el cronograma nos dice que, o el cronograma estuvo mal hecho, o hay algo que no está funcionando en el proceso. Hay que recordar que el proceso de planificación es un proceso interdependiente.

613. Veamos primero como podría ser el cronograma general del primer año del proceso elaborado por el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto, seguramente el más complejo por ser el de su puesta en marcha.

614. En los años siguientes los plazos deberían ser necesariamente más breves tanto porque ya se dispondrá de un marco general del proceso de planificación en el que solo será necesario introducir aquellas modificaciones que la propia experiencia aconseje y de un Plan de Desarrollo (plurianual) en el que solo será necesario introducir las modificaciones que se deriven de la propia ejecución del plan y las que resulten de la posible aparición de nuevas aspiraciones.

615. Este acortamiento de los plazos debería permitir que la planificación del segundo año del Plan de Desarrollo pueda iniciarse bien avanzada la ejecución del primer año, para poder realizar una primera

evaluación tanto de los resultados como de la propia ejecución del Plan y del Presupuesto.

616. En el ejemplo se enuncian los diferentes pasos a realizar en el proceso de planificación. Dichos pasos son descritos de manera detallada y pedagógica en la segunda sección de este libro.

617. Dado que el inicio del año fiscal difiere de un país a otro hemos preferido no poner fechas a este cronograma y hablar de semanas.

CRONOGRAMA

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|--|--|--|
| 1.^a semana | Alcaldía | <ol style="list-style-type: none"> 1. Designa Equipo de Arranque (ver párrafo 381). 2. Conformar Equipo de Coordinación Gubernamental (ver párrafos 388-391). 3. Convoca a Comité Asesor de Notables (ver párrafos 392-394). |
| 2.^a y 3.^a semanas | Equipo de Arranque | <ol style="list-style-type: none"> 1. Establece las bases del proceso y del programa de descentralización (ver párrafos 382-387) 2. Habilita marco Legal (párrafos 382 y 383) 3. Conformar las áreas geográficas del proceso (párrafos 384 y 385) 4. Establece las líneas maestras de la descentralización de recursos y competencias.(párrafo 386) 5. Conformar el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto y el Equipo de Promoción Social Municipal.(párrafo 387) |
| 4.^a Semana | Legislativo Municipal | Da soporte legal al programa de descentralización. |
| | Alcaldía | Formaliza nombramiento de los equipos de apoyo técnico municipal. |
| 5.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrolla las tareas preparatorias que constituyen las bases técnicas y organizativas del proceso de planificación participativa, elaborando el marco general del proceso de planificación participativa (ver párrafo 426). 2. Conformar los equipos técnicos de trabajo de nivel territorial (Equipos de Planificación y Presupuesto y Equipos de Promoción Social) 3. Designa los Coordinadores Territoriales. |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | <p>Masivas jornadas de sensibilización sobre planificación participativa.</p> <p>Llamado a constituir un voluntariado de profesionales y técnicos (ver párrafos 395- 410).</p> |
| 6.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa desarrollando las bases técnico-organizativas del proceso iniciada la semana anterior (2. ^a semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|------------------------------|---|--|
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Continúa campaña iniciada la semana anterior (2. ^a semana). |
| | Coordinadores Territoriales | 1. Visitan a sus respectivas áreas territoriales 2. Forman los equipos técnicos territoriales. |
| 7.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa desarrollando las bases técnico-organizativas del proceso iniciada dos semanas antes y concluye esta tarea preparando la documentación que recoja éstas (3. ^a semana). |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Continúa campaña iniciada dos semanas antes, ahora con el apoyo de los Equipos de Promoción Social Territorial. Distribuye entre las instancias técnicas territoriales la documentación elaborada por el Gabinete (3. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Realizan las tareas preparatorias a nivel territorial (ver párrafo 427). (1. ^a semana) Designan a los Coordinadores Comunitarios. |
| | Comisión de Formación Municipal | Jornadas de formación de equipos técnicos municipales y territoriales en temas muy generales sobre planificación: pasos a seguir y papel de las comunidades organizadas. |
| 8.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | A partir de las bases técnico-organizativas del proceso, prepara una síntesis para su presentación por la Alcaldía. |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Continúa campaña iniciada semanas antes, con el apoyo de los Equipos de Promoción Social Territorial (4. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan realizando las tareas preparatorias (2. ^a semana). |
| 9.^a Semana | Alcalde | En acto masivo abierto a todos los interesados (y por TV) anuncia: 1. El comienzo del proceso de planificación participativa en el Municipio explicando el proceso de descentralización llevado a cabo y el rol que jugarán en él las comunidades organizadas. 2. Presenta a los equipos de trabajo. 3. Presenta al Comité Asesor de Notables. 4. Presenta a Coordinadores/as Territoriales y Comunitarios. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------|---|--|
| 10. ^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto y Equipo de Promoción Social Municipal | A partir de este momento y durante las siguientes semanas las instancias técnicas de nivel municipal orientan su actividad a apoyar y respaldar a las instancias técnicas comunitarias y territoriales en la tarea de dar inicio al proceso de planificación participativa, resolviendo dudas, aportando medios y colaborando, en general, con las actividades de éstas. |
| | Equipos de Promoción Social Municipal y Territoriales | Organizan foros temáticos en sus respectivos niveles. Éstos se desarrollarán durante las siguientes seis semanas. |
| | Coordinadores comunitarios | 1. Visitan a las comunidades que les corresponden. 2. Conforman los Equipos de Planificación Comunitaria. |
| 11. ^a Semana | Equipos de Planificación Comunitaria | 1. Realizan las tareas previas señaladas en el párrafo 428 2. Conforman grupo de activistas. 3. Realizan jornada de formación de estos activistas (Ciclo intensivo ⁶³ de video-debate sobre experiencias comunitarias). |
| | Comisión de Formación Municipal | Taller intensivo sobre los tres primeros pasos para los Equipos de Planificación Comunitaria. |
| 12. ^a Semana | Asambleas de Planificación Comunitaria | Sesión Constitutiva: 1. Aprueban o proponen modificaciones a su delimitación geográfica. 2. Aprueban o proponen modificaciones la subdivisión de la comunidad en áreas vecinales. 3. Aprueban o proponen modificaciones al marco general del proceso de Planificación Participativa. 4. Ratifican o proponen modificaciones al Equipo de Planificación Comunitaria. |
| 13. ^a Semana | Reuniones somunitarias en Áreas Vecinales | Primera ronda de reuniones vecinales para: 1. Dar a conocer el inicio del proceso de planificación, 2. Recoger las aspiraciones 3. Elegir delegados a la Asamblea Comunitaria. Es organizada por la coordinadora o el coordinador comunitario y los delegados vecinales. |
| 14. ^a Semana | Equipos de Planificación Comunitaria | Refunden las aspiraciones recogidas en las áreas vecinales y las organizan en temáticas. |

⁶³ Cuando hablamos de intensivo estamos pensando en un fin de semana.

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|---|--|
| | Coordinadores comunitarios | Inicio del ciclo normal de Video-debate sobre experiencias comunitarias exitosas en cada área vecinal (1. ^a semana). |
| 15.^a Semana | Asambleas de Planificación Comunitaria | Primera sesión ordinaria: 1. Son informadas del trabajo realizado en las áreas vecinales. 2. Son informadas del listado de aspiraciones que proviene de ellas y se hacen grupos por temática para analizar y agregar otras, si fuere el caso. 3. Eligen a los miembros del Consejo de Planificación Comunitaria y a los dos miembros del Consejo de Planificación Territorial. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Desarrollan Primer Paso: 1. Estudian listado único de aspiraciones y elaboran listado definitivo. 2. Confeccionan los formularios para recoger información para la base de datos de la comunidad. |
| | Reuniones en áreas vecinales | Segunda Ronda de reuniones vecinales para 1. Conocer los resultados de la primera asamblea ordinaria de la comunidad. 2. Planificar el trabajo casa por casa para llenar los formularios relacionados con la base de datos. |
| | Coordinadores Comunitarios | Continuación ciclo de video-debate en cada área vecinal (2. ^a semana). |
| 16.^a Semana | Comisión de Formación Municipal | Taller intensivo para los Equipos de Planificación Comunitaria sobre Pasos Cuarto al Sexto. |
| | Consejos de Planificación Territorial | 1. Refunden acuerdos de las Asambleas Comunitarias sobre el marco general del proceso de Planificación Participativa. 2. Preparan Asamblea de Planificación de su área territorial. |
| | Áreas vecinales | Los Equipos de Planificación Comunitaria, junto con los activistas, recogen la información casa por casa para la base de datos |
| | Coordinadores Comunitarios | Continuación ciclo Video-debate en cada área vecinal (3. ^a semana). |
| 17.^a Semana | Comisión de Formación Municipal | Jornadas de capacitación de los/as consejeros/as comunitarios sobre conceptos socio-políticos y de planificación participativa. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|---|---|
| | Asambleas de Planificación Territorial | Sesión Constitutiva: 1. Estudian y aprueban o proponen modificaciones al marco general del proceso de planificación participativa. 2. Son informadas de la marcha del proceso a nivel de las comunidades. 3. Eligen a los dos Consejeros/as Municipales que representarán al área territorial en el Consejo de Planificación Municipal. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Segundo Paso: 1.- Sistematizan la información obtenida en las áreas vecinales y organizan la base de datos de la comunidad. 2.- Profundizan diagnóstico y jerarquiza aspiraciones territoriales. 3. Preparan propuesta de prioridades sectoriales y presupuestarias. |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Elaboran listados de aspiraciones jerarquizadas y difunden estos listados en la comunidad. |
| | Coordinadores comunitarios | Continuación ciclo de Video-debate en cada área vecinal (4. ^a semana). |
| 18.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | 1. Estudia y, en su caso, propone modificaciones al marco general del proceso de planificación participativa a la vista de los acuerdos adoptados en las Asambleas Territoriales. 2. Prepara Sesión Constitutiva de la Asamblea de Planificación Municipal. |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Realiza campaña de apoyo a convocatoria de la Sesión Constitutiva de la Asamblea Municipal. |
| | Asambleas de Planificación Comunitaria | Segunda sesión ordinaria Aprueban o modifican resultados del Segundo Paso: 1. Listado jerarquizado de aspiraciones y 2. Prioridades sectoriales y presupuestarias. 3. Incorporan voluntarios a los Grupos de Trabajo del Consejo. |
| | Consejos Comunitarios de Planificación | Elevan aspiraciones de nivel territorial y municipal a su Consejo de Planificación Territorial. |
| | Coordinadores comunitarios | Continuación ciclo de Video-debate en cada área vecinal (5. ^a Semana). |
| 19.^a Semana | Asamblea de Planificación Municipal | Sesión Constitutiva: Aprueba o proponen modificaciones al marco general del proceso de planificación participativa. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------|---|---|
| | Consejos de Planificación Territorial | Realizan Primer Paso: 1. Recorrido por el territorio que cubre esa área. 2. Elaboración de listado único de aspiraciones territoriales. |
| | Reuniones Vecinales | Tercera ronda de Reuniones Vecinales Son organizadas por el coordinador/a comunitario/s y los delegados vecinales 1. Reciben información acerca de lo abordado en la Segunda sesión de la Asamblea Comunitaria. 2. Inscriben a quienes deseen participar en los Grupos de Trabajo del Consejo de Planificación Comunitaria. |
| | Coordinadores Comunitarios | Continuación ciclo de Video-debate en cada área vecinal (6. ^a semana). |
| 20. ^a Semana | Asambleas de Planificación Territorial | Primera Sesión Ordinaria: 1. Estudian el marco económico en el que va a desarrollarse la planificación participativa. 2. Aprueban y, en su caso, agregan aspiraciones a los listados de aspiraciones de nivel territorial y municipal. |
| | Consejos Comunitarios (Grupos de Trabajo) | Realizan Tercer Paso: Reflexionan sobre alternativas de acción. |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Organizan foros temáticos comunitarios en caso que se estime conveniente hacerlos. |
| | Coordinadores Comunitarios | Fin del ciclo de Video-debate en cada área vecinal (7. ^a semana). |
| | Comisión de Formación Municipal | Jornadas de capacitación para el equipos técnicos, consejeras/os y voluntariado sobre materias técnicas relacionadas con el Presupuesto y el Plan de Desarrollo. |
| 21. ^a Semana | Consejos de Planificación Territorial | Inician Segundo Paso. 1. Profundizan diagnóstico y jerarquiza aspiraciones territoriales. 2. Preparan propuesta de prioridades sectoriales y presupuestarias. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria (Equipos de Trabajo) | Comienzan Cuarto Paso: elaboración de los proyectos comunitarios (1. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Inician las tareas previas preparatorias para la realización del Quinto Paso (1. ^a semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------|---|---|
| 22. ^a Semana | Equipo de Promoción Social Territorial | Divulga los resultados del Segundo Paso y convoca a la segunda sesión ordinaria de la Asamblea de Planificación Territorial. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso . Terminan elaboración de los proyectos más sencillos y continúan elaboración de los más complejos (2. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Continúan tareas previas al Quinto Paso (2. ^a semana) y comienzan a elaborar la primera fase del Plan de Acción Inmediata con los proyectos más sencillos que no requieran financiación o la misma esté vinculada a la realización del propio proyecto. |
| 23. ^a Semana | Asambleas de Planificación Territorial | Segunda sesión ordinaria: 1. Aprueban priorización de las aspiraciones de nivel territorial. 2. Aprueban a propuesta de prioridades sectoriales y presupuestarias para las áreas territoriales. |
| | Consejos de Planificación Territorial | Elevan al Consejo Municipal las aspiraciones de nivel municipal. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Grupos de Trabajo) | Realizan Tercer Paso : Reflexionan sobre alternativas de acción de aspiraciones priorizadas a nivel territorial. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso Terminan los proyectos más sencillos. Siguen los más complejos (3. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Continúan tareas previas al quinto paso (3. ^a semana) |
| 24. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | Realiza Primer Paso: 1. Reciben listados aspiraciones provenientes de las áreas territoriales. 2. Recorrido por el municipio. 3. Elaboración de listado único de aspiraciones municipales. |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Elevan alternativas de acción que pueden afectar a otros territorios al Consejo Municipal. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|---|---|
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Inician Cuarto Paso (1. ^a semana) 1. Elaboración de los proyectos de nivel territorial. 2. En su caso, elaboración de las ideas-proyecto con sus condiciones esenciales de licitación. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : Completar proyectos simples y continuar con los más complejos (4. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | 1. Continúan tareas previas del Quinto Paso (4. ^a semana) 2. Preparan listado de proyectos que se pueden incluir en primera fase del Plan de Acción Inmediata. |
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Aprueban propuesta de Primera Fase del Plan de Acción Inmediata. |
| 25.^a Semana | Asamblea de Planificación Municipal | Primera Sesión Ordinaria: 1. Estudia el marco económico en el que va a desarrollarse la planificación participativa. 2. Aprueba o modifican listados de aspiraciones de nivel municipal presentados por el Consejo Municipal. 3. Aprueba las bases para determinar las prioridades sectoriales y presupuestarias. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : Elaboración de proyectos territoriales (2. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Inician tareas previas preparatorias del Quinto Paso (1. ^a semana). |
| | Asambleas de Planificación Comunitaria | Asamblea Extraordinaria 1. Aprueban primera fase del Plan de Acción Inmediata . 2. Reclutan apoyo para la ejecución de los proyectos y el seguimiento y control de los mismos. 3. Anuncian el inicio de su implementación. |
| | Equipos de Planificación Comunitaria, coordinadores y activistas | Gran fiesta comunitaria para dar inicio al Plan de Acción Inmediata. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|---|---|
| | Reuniones Vecinales | Cuarta Ronda de Reuniones Vecinales organizadas por los coordinadores comunitarios y los delegados de la respectiva área vecinal 1. Reciben información 2. Inscriben para el trabajo voluntario en la ejecución de los proyectos del Plan de Acción Inmediata. |
| 26.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | Inicia Segundo Paso (1. ^a semana): 1. Profundiza el diagnóstico y elabora el listado jerarquizado de obras a realizar a nivel municipal. 2. Elabora propuesta de prioridades presupuestarias. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso elaboración de proyectos territoriales (3. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan las tareas previas preparatorias del Quinto Paso (2. ^a semana). |
| | Consejos de Planificación Comunitaria (Equipos de Trabajo) | Concluyen Cuarto Paso (5. ^a semana) |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | 1. Organizan la llegada de los recursos materiales y humanos para la realización de los proyectos del Plan de Acción Inmediata 2. Concluyen tareas previas preparatorias del Quinto Paso (5. ^a semana). |
| | Voluntarios comunitarios | Ejecutan los proyectos más sencillos y controlan su correcta ejecución. |
| 27.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | Continúa Segundo Paso (2. ^a semana) • Profundizar diagnóstico y jerarquizar aspiraciones municipales. • Establecer las prioridades sectoriales y presupuestarias del Municipio. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaboración de proyectos territoriales (4. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan las tareas previas preparatorias del Quinto Paso (3. ^a semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|---|---|
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Realizan Quinto Paso . Elaboran propuesta de Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y su Presupuesto y Plan de Acción Inmediata. (1. ^a semana) |
| 28.^a Semana | Consejo Municipal (Equipos de Trabajo) | Concluyen Segundo Paso Listado jerarquizado de aspiraciones municipales (3. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Elaboran listados con las aspiraciones jerarquizadas por su Consejo de Planificación Municipal. |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Difunde ampliamente estos listados y realizan campaña para la realización de la Asamblea Municipal. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaboración de proyectos territoriales (5. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan las tareas previas preparatorias del Quinto Paso (4. ^a semana). |
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Concluyen el Quinto Paso : Elaboración del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y su Presupuesto y Plan de Acción Inmediata. (2. ^a semana) |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Redactan documento definitivo sobre el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversión Anual y su Presupuesto y Plan de Acción Inmediata. |
| | Voluntarios comunitarios | Comienzan a ejecutar los proyectos más sencillos y controlan su correcta ejecución. |
| 29.^a Semana | Asamblea Municipal de Planificación | Segunda sesión ordinaria: 1. Aprueba priorización de las aspiraciones. 2. Aprueban la propuesta de prioridades sectoriales y presupuestarias. |
| | Consejos de Planificación Territorial (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaboración de proyectos territoriales (6. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan las tareas previas preparatorias del Quinto Paso (5. ^a semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|--------------------|--|---|
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Inician campaña de difusión en sus comunidades de las Propuestas de Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual, Presupuesto y Plan de acción inmediata (1.ª semana) |
| | Voluntarios comunitarios | Siguen ejecutando los proyectos más sencillos y controlan su correcta ejecución. |
| 30.ª Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Realizan Tercer Paso . Reflexionan sobre alternativas de acción de aspiraciones priorizadas a nivel municipal. |
| | Consejos de Planificación Territorial | Aprueban resultados del Cuarto Paso : el listado de proyectos territoriales (7.ª semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Concluyen las tareas previas preparatorias del Quinto Paso confeccionando la documentación soporte necesaria para la realización del mismo (6.ª semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Continúan campaña de difusión en sus comunidades de las Propuestas de Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual, Presupuesto y Plan de Acción Inmediata. (2.ª semana) |
| | Consejos de Planificación Comunitaria | Preparan tercera sesión ordinaria de su Asamblea Comunitaria. |
| 31.ª Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Inician Cuarto Paso (1.ª semana): Elaboran ideas-proyecto para las alternativas de acción. Preparan condiciones para la licitación de la ejecución de los proyectos. |
| | Comisión de Formación Municipal | Jornadas de capacitación para el equipos técnicos, consejeras/os y voluntariado sobre materias técnicas relacionadas con el Presupuesto y el Plan de Desarrollo. |
| | Consejos de Planificación Territorial | Inician Quinto Paso . Elaboración del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto (1.ª semana). |
| | Asambleas de Planificación Comunitaria | Tercera Sesión Ordinaria: 1. Aprueban Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y su Presupuesto y Plan de Acción Inmediata. 3. Son informadas de lo avanzado en la ejecución la primera fase del Plan de Acción Inmediata. 4. Eligen al Consejo Comunitario. |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------|---|---|
| 32. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : Elaborar los proyectos municipales (2. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Inicia las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (1. ^a semana). |
| | Consejos de Planificación Territorial | Continúan Quinto Paso : elaboración del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto (2. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación Comunitaria | Formalizan la documentación soporte y la elevan al Consejo Territorial correspondiente para su integración en el Plan de Desarrollo conjunto del Municipio. |
| | Consejos de Planificación Comunitarios, Equipos de Planificación Comunitario, Activistas comunitarios. | Inician la ejecución de la segunda fase del Plan de Acción Inmediata . |
| 33. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso elaborar los proyectos municipales (3. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (2. ^a semana). |
| | Consejos de Planificación Territorial | Concluyen desarrollo del Quinto Paso : del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto (3. ^a semana). |
| 34. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaborar los proyectos municipales (4. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (3. ^o semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------------|--|--|
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Inician la elaboración de la documentación soporte necesaria para la finalización del Quinto Paso para su aprobación por la Asamblea (1. ^a semana). |
| | Equipos de Promoción Social Territorial | Inician campaña masiva de difusión de los resultados del Quinto Paso y convocan a Asambleas de Planificación Territorial (1. ^a semana). |
| 35.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso elaborar los proyectos municipales (5. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (4. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan la elaboración de la documentación soporte necesaria para la finalización del Quinto Paso para su aprobación por la Asamblea (2. ^a semana). |
| | Equipos de Promoción Social Territorial | Continúan campaña masiva de difusión de los resultados del Quinto Paso y convocan a nueva sesión de Asambleas de Planificación Territorial (2. ^a semana). |
| 36.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaborar los proyectos municipales (6. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (5. ^a semana). |
| | Consejos de Planificación Territorial | Preparan Asambleas territoriales. |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Concluyen la elaboración de la documentación soporte necesaria para la finalización del Quinto Paso para su aprobación por la Asamblea (3. ^a semana). |
| | Equipos de Promoción Social Territorial | Concluyen campaña masiva de difusión de los resultados del Quinto Paso y convocan a Asambleas de Planificación Territorial (3. ^a semana). |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|-------------------------|---|---|
| 37. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaborar los proyectos municipales (7. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (6. ^a semana). |
| | Asambleas de Planificación Territorial | Tercera sesión ordinaria: Conocen y aprueban el Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual, Presupuesto Anual de su área territorial. |
| 38. ^a semana | Consejo de Planificación Municipal (Equipos de Trabajo) | Continúan Cuarto Paso : elaborar los proyectos municipales (8. ^a semana) |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (7. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Empiezan a formalizar la documentación soporte del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto, para la finalización formal del Quinto Paso (1. ^a semana). |
| 39. ^a Semana | Consejo Municipal de Planificación | Aprueba resultados del Cuarto Paso : elaboración de los proyectos municipales (9. ^a semana). |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Concluye las tareas previas necesarias para la realización del Quinto Paso (8. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Continúan la formalización de la documentación soporte del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto (2. ^a semana). |
| 40. ^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | Desarrolla el Quinto Paso : Elaboración del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto Anual Municipal (1. ^a semana). |
| | Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial | Concluyen la la documentación soporte del Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto y la elevan al Gabinete Municipal de Planificación Y Presupuesto para su integración en el Plan de Desarrollo conjunto del Municipio.(3. ^a semana) |

| Secuencia Temporal | Responsables | Acciones |
|--|--|---|
| 41.^a Semana | Consejo de Planificación Municipal | Concluye desarrollo del Quinto Paso (2. ^a semana). |
| 42.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Inicia la elaboración de la documentación soporte necesaria para la finalización formal del Quinto Paso . (1. ^a semana) |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Inicia campaña masiva de difusión de los resultados del Quinto Paso .(1. ^a semana) |
| 43.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Concluye la la elaboración de la documentación soporte necesaria para la finalización formal del Quinto Paso (2. ^a semana). |
| | Equipo de Promoción Social Municipal | Concluye campaña masiva de difusión de los resultados del Quinto Paso . (2. ^a semana) |
| 44.^a Semana | Asamblea de Planificación Municipal | Tercera Sesión Ordinaria Aprueban Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto Anual. |
| | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Empieza a consolidar la documentación conjunta de comunidades, áreas territoriales y el municipio para formalizar el Plan de Desarrollo, Plan de Inversión Anual y Presupuesto del Municipio en su conjunto (1. ^a semana). |
| 45.^a Semana | Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto | Continúa consolidando la documentación conjunta (2. ^a semana). |
| 46.^a Semana y siguientes | Legislativo Municipal | Aprueba formalmente Plan de desarrollo, Plan de Inversión anual y Presupuesto del Municipio. |

Anexo V. Consolidando la organización comunitaria

618. Decíamos en el segundo capítulo de este libro que la elaboración del plan con la activa participación de los habitantes de la comunidad no debía ser la primera tarea del Consejo Comunitario, sino una etapa previa a su constitución, porque es justamente a través de ese proceso como la comunidad va madurando y puede detectar a las personas más indicadas y comprometidas, para constituir ese pequeño gobierno comunitario ligado a la gente y al servicio de ella.

619. Es hora de abordar en este momento el modo de consolidar esa maduración comunitaria lograda a través del proceso de planificación, convirtiéndola en una organización estable: el Consejo Comunitario. Este deberá desarrollar un sinnúmero de tareas de la vida cotidiana de la comunidad, las que en sus líneas gruesas están expresadas en el plan.

1. Organizaciones comunitarias y áreas de trabajo

620. Veamos a continuación nuestra propuesta acerca de cómo organizar el trabajo colectivo en cada comunidad, creando estructuras que permitan no solo aunar los esfuerzos de las organizaciones comunitarias que trabajan en una misma temática, sino también de aquellos individuos no adscritos a una determinada organización, pero que por su profesión o inclinación personal tienen los mismos intereses. Por ejemplo, en relación con la temática de la salud podemos encontrar: una Comisión de Salud compuesta por activistas comunitarios, los médicos y enfermeras del puesto de Salud ubicado en la comunidad, un comedor popular para atender a las personas más desvalidas, un club de abuelos y abuelas, etcétera. En relación con la temática de la Educación: la asociación de padres y apoderados, profesores, las organizaciones estudiantiles de la escuela, el infocentro, el club deportivo de la escuela, etcétera. En relación con el tema de la Vivienda, Infraestructura y Hábitat: un grupo ambientalista, arquitectos o arquitectas, una patrulla infantil que alerte sobre la necesidad del reciclaje, etcétera.

1) Áreas temáticas y grupos de trabajo

621. Por ello consideramos que es importante promover la creación de áreas temáticas donde el trabajo sea asumido en forma colectiva por las diversas organizaciones y personas que se identifican con ese determinado tema.

622. Usaremos el nombre de **grupos de trabajo** para estos colectivos, muchos de los cuales habrán venido trabajando en el proceso de elaboración del plan comunitario.

623. A continuación, basados en un trabajo realizado por el educador venezolano Francisco Cañizales, profundizaremos en las siete posibles áreas temáticas mencionadas en el Capítulo IX del texto, párrafo 563:

Economía Popular y Desarrollo Endógeno; Vivienda, Infraestructura y Hábitat; Educación y Deportes; Cultura; Comunicación, Información y Formación; Seguridad y Defensa. Pero antes de hacerlo quisiéramos insistir en que no se trata de que todas estas áreas tengan que existir en cada consejo comunitario. Habrá casos en que sea conveniente fusionar tareas, en otros tal vez tengan que crearse nuevas áreas temáticas.

a) Economía Popular y Desarrollo Endógeno

624. El área de Economía Popular y Desarrollo Endógeno tendría como objetivos formar cooperativas y pequeñas empresas familiares, parte de cuyas entradas pudiese destinarse a apoyar algún aspecto del Plan Comunitario, generar empleo, diversificar la producción, garantizar la soberanía alimentaria, poner la ciencia y la tecnología al servicio del pueblo, recuperar la tecnología popular y promover el desarrollo endógeno garantizando la protección ambiental de la comunidad. Así mismo manejará el censo permanente de personas desempleadas, con el reporte de sus respectivas habilidades laborales.

b) Educación y Deportes

625. El área de Educación y Deportes debería garantizar la educación integral de calidad para todos a nivel de la comunidad, velando por el buen funcionamiento académico y administrativo de las instituciones educativas ubicadas en dicha comunidad.

626. Asimismo, debería preocuparse de que quienes están estudiando no abandonen sus estudios, a fin de impedir que se revierta el proceso de inclusión. Cuando un niño, niña o adolescente deje de asistir a su centro educativo debiera averiguarse de inmediato el motivo que tuvo para hacerlo y tomar las medidas pertinentes para evitar su retiro del sistema educativo.

627. Esta es la mejor política para prevenir el delito. Si todos los niños, niñas y adolescentes están permanentemente estudiando en sus escuelas y liceos se reducen los riesgos de violación de sus derechos o que se produzcan conductas conflictivas.

628. Pero además debería diseñar y ejecutar una línea de capacitación permanente que involucre a todos los miembros de la comunidad sobre temáticas como la drogadicción, el embarazo, la formación ciudadana y todo lo que tiene que ver con formas asociativas de producción.

629. Especial relevancia debe asignarse a la formación en el campo del rescate de los valores históricos y culturales tanto nacionales como locales.

630. Debiera velarse por la universalización del deporte y la recreación, poniéndolos al alcance de las mayorías. En este sentido habría que impulsar iniciativas de recreación integral y turismo popular, así como la creación de clubes deportivos y grupos recreativos. En este aspecto es importante trabajar

conscientemente, para que se involucren también las mujeres, superando la masculinización del deporte.

c) Desarrollo Social Integral

631. El área de Desarrollo Social Integral tendría como objetivo garantizar la salud y calidad de vida para todos; asegurar la atención especial para la población en pobreza extrema (niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, con discapacidad y nómadas) y organizar el abastecimiento local de alimentos. Esto implica, entre otras cosas, mantener el censo comunal permanente, reportando enfermedades más frecuentes, familias en pobreza extrema, violación de derechos a niños, niñas y adolescentes, maltrato a la mujer, feminización de la pobreza, personas adultas mayores, personas con discapacidad, nómadas y precisando cantidad y sitio de residencia.

632. Todo esto con la finalidad de calibrar el peso real de la “deuda social” y elaborar los proyectos necesarios para cancelarla gradualmente.

d) Vivienda, Infraestructura y Hábitat

633. El área de Vivienda, Infraestructura y Hábitat tendría como objetivo garantizar vivienda y hábitat integral apropiado, equipamientos sociales fundamentales, servicios públicos óptimos, condiciones ambientales adecuadas y el uso racional de los recursos del ambiente en el ámbito local. Por otra parte, debe conocer a fondo las características del territorio para poder indicar los lugares óptimos donde ubicar las nuevas construcciones, las áreas que no se deben edificar porque conllevan riesgos y aquellas que se deben proteger por diversas razones.

e) Cultura

634. El objetivo de esta área debería ser asegurar el acceso pleno a la cultura, entendida en su sentido amplio e integral. Esto implica promover actividades en la comunidad, que permitan la promoción y valoración de fiestas tradicionales, manifestaciones artísticas (música, danza, teatro, narración oral escénica, poesía, escritura popular, títeres, artes plásticas), literatura tradicional y contemporánea, artesanía, tecnología popular, vivienda tradicional, arte culinario, medicina tradicional, relaciones sociales y económicas, cultura del trabajo cooperativo, imaginarios y acervos comunitarios, espiritualidad, religiosidad popular, valores solidarios y otras.

635. Debería promover la realización de un inventario del patrimonio cultural, e iniciativas por recuperar colectivamente la historia comunitaria.

636. Otra de sus tareas debiera ser la de formar activistas culturales comunitarios.

f) Comunicación e Información

637. El área de Comunicación e Información tendría por objetivo promover la información veraz y oportuna a través de todos los medios a su alcance (radio, audiovisuales, periódicos, fotografía, infocentro y otros). Se trata de tareas de gran trascendencia por sus repercusiones directas en el cultivo de valores, la defensa de la identidad local, regional, nacional y latinoamericana y porque contribuirá a la democratización de los medios.

638. Diversos estudios muestran que la gente tiende a tener alta disposición a informarse no solo a través de medios nacionales o internacionales, sino también a través de aquellos señalados en el párrafo anterior.

639. Hoy se habla cada vez más de que la democratización de la información y las comunicaciones está relacionada con pensar las comunidades como productoras y emisoras de contenidos. Las tecnologías digitales pueden ser aprovechadas para ello a muy bajo costo.

g) Justicia de Paz, Seguridad y Defensa

640. Esta área tendría por objetivo la seguridad ciudadana, la protección civil ante desastres naturales, la organización de los reservistas, la promoción de la justicia de paz por la vía de la negociación y el diálogo, entre otras actividades.

641. Debe identificar y tratar de controlar factores de riesgo en cuanto a conflictos vecinales, pero también delincuencia, tráfico y consumo de drogas, bandas organizadas —que en varios países de América Latina utilizan las armas para imponer sus reglas a la comunidad (como las “maras” en El Salvador⁶⁴ o los narcos en México)— y finalmente trabajar en la prevención de los desastres naturales (inundaciones, deslizamientos de terrenos, micro-zonificación sísmica, etcétera).

642. Podría promover en la comunidad la conformación del equipo de justicia de paz, una mesa técnica de seguridad, un grupo de rescate, un grupo de reservistas, una guardia nocturna comunitaria para evitar robos, como se hace en algunas zonas rurales de América Latina.

2) Asumir tareas tomando en cuenta inclinaciones naturales

643. Es importante que las tareas y funciones sean asumidas por el máximo número de personas, de tal forma que la mayor parte de ellas desempeñe un determinado papel en la comunidad y se sienta protagonista. Debemos buscar valorar la participación de todos evitando que las

⁶⁴ Organización de pandillas ligadas a actividades de narcotráfico, venta ilegal de armas, asesinatos, etc. Su origen es urbano y surgen en Estados Unidos, pero se extienden sobre todo a países centroamericanos como: Guatemala, El Salvador y Honduras. Una de sus características son los tatuajes distintivos que cubren cuerpo y cara de sus integrantes según a qué banda pertenezcan.

tareas se concentren solo en una o algunas personas (muchas personas haciendo poco y no pocas personas haciendo mucho).

644. Hay que esforzarse porque las tareas sean asumidas tomando en cuenta las habilidades naturales de cada persona: la idea es que cada una haga aquello en lo que se siente más diestra. Hay quien sirve excelentemente para cumplir una tarea de propaganda, pero no es capaz de hacer un acta de una reunión; hay quien tiene cualidades para promover actividades culturales, otro para realizar cursos de formación, otro es bueno para los negocios.

645. La primera pregunta que debemos formular a las personas que quieren colaborar es: ¿qué es lo que te gustaría hacer? Es importante que cada uno se sienta feliz con lo que hace.

2. Consejo comunitario

1) Definición, funciones, principios y perfil de sus miembros

a) ¿Qué es el Consejo Comunitario?

646. El Consejo Comunitario es una instancia de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas que habitan en un espacio territorial pequeño que hemos denominado comunidad. Es un pequeño gobierno que pone en práctica las decisiones adoptadas por la comunidad y donde es el pueblo organizado el que controla y evalúa su gestión.

647. Debería preocuparse también de enrolar en el trabajo comunitario a todas las personas que estén dispuestas a trabajar para su comunidad, combatiendo todo tipo de discriminación. Debe esforzarse por conquistar a los líderes naturales. Debe buscar fórmulas para resolver los conflictos que puedan existir dentro de la comunidad.

b) ¿Quiénes lo componen?

648. Proponemos que el Consejo Comunitario esté conformado por tres órganos: el Órgano Ejecutivo, la Unidad de Gestión Financiera y la Unidad de Contraloría Social y un equipo de apoyo: el Equipo de Planificación Comunitaria creado durante el proceso de planificación.

649. Asociados al Consejo y representados en su órgano ejecutivo deben estar los grupos de trabajo distribuidos por áreas temáticas.

650. Dependiendo de las características de la comunidad y de la composición del Consejo Comunitario, podría ser conveniente que este constituya un Consejo Asesor compuesto por personas que por su capacidad y visión pueden aportar mucho pero que no disponen de tiempo para asumir las tareas cotidianas del consejo (director de la escuela, médico jefe del consultorio, etcétera) que pueden apoyar la labor del consejo.

651. Los órganos del Consejo Comunitario deberán realizar reuniones de coordinación y seguimiento por lo menos una vez al mes.

652. La participación en cualquiera de los órganos del Consejo no debe ser remunerada.

653. Es importante que el Consejo cree un fondo de gastos de funcionamiento proveniente de aportes comunitarios o de un porcentaje de los fondos destinados a los proyectos. El uso de esos fondos tiene que responder a criterios definidos colectivamente y es fundamental que el consejo dé cuenta de manera totalmente transparente y constante del uso de dichos fondos.

c) Ser muy flexibles en su constitución

654. Y aquí una advertencia: debemos ser muy flexibles en la forma de constituir los Consejos Comunitarios. Debemos buscar siempre potenciar la organización de la comunidad. La forma de organización que proponamos nunca debe ser un freno para el desarrollo de las iniciativas comunitarias.

655. Tenemos que tener muy en cuenta que la realidad de una comunidad puede ser muy diferente a la de otras; sea porque unas están localizadas en territorios rurales apartados y otras en territorios urbanos densamente poblados; sea por la tendencia política de sus habitantes; sea porque el nivel de pobreza de unas contrasta con el nivel de bienestar de otras; sea porque en unas se concentra una gran cantidad de líderes naturales y en otras, por el contrario, hay escasez de liderazgo, sea porque unas ya tienen tradición y formas concretas de organización comunitaria y otras carecen de estas, entre muchas otras razones.

656. Por eso, repetimos, una de las primeras cosas que debe hacer una comunidad que quiere organizarse, es determinar cuáles son sus principales problemas y qué iniciativas desea realizar para mejorar las condiciones de vida de la misma y, a partir de ello, crear comités de trabajo para abordar estos problemas o iniciativas. El ideal es comprometer a los líderes o personas más destacadas de la comunidad en estas tareas.

657. De todo lo dicho anteriormente se deduce que la estructura y funciones del Consejo Comunitario deben adecuarse, por lo tanto, a la realidad de cada comunidad y si se elabora una ley para normar su funcionamiento, esta debería abordar las grandes líneas y no caer en un exceso de detalles.

658. Por ejemplo, si bien proponemos que en todo Consejo Comunitario debe existir una unidad o ente que asuma las tareas financieras, no tendría por qué adoptar una forma siempre uniforme. Algunas comunidades ya cuentan con su propia entidad financiera: asociación civil sin fines de lucro,

caja agraria, banco popular, etcétera y debemos respetar dicha forma de organizarse.

659. En el modelo siguiente ofrecemos un esquema de la estructura del Consejo.

d) Sus funciones

660. Las principales funciones de los Consejos Comunitarios deberían ser:

- a) Articular las organizaciones comunitarias y promover la creación de nuevas donde sea necesario.
- b) Analizar los recursos materiales y humanos con que cuenta la propia comunidad.
- c) Elaborar los planes comunitarios y dirigir su ejecución.
- d) Organizar el apoyo de los vecinos para resolver algunos de sus problemas.
- e) Representar a la comunidad en sus relaciones con otras comunidades y ante otras instancias superiores o de participación.
- f) Promover la contraloría social en todas las actividades que se desarrollan en la comunidad, sean estas de orden estatal, comunitario o privado (alimentación, educación, salud, cultura, deportes, infraestructura, cooperativas, misiones y otras).
- g) Administrar los recursos financieros y no financieros de la comunidad, tanto los que reúne por su propia iniciativa, así como aquellos que le son otorgados.

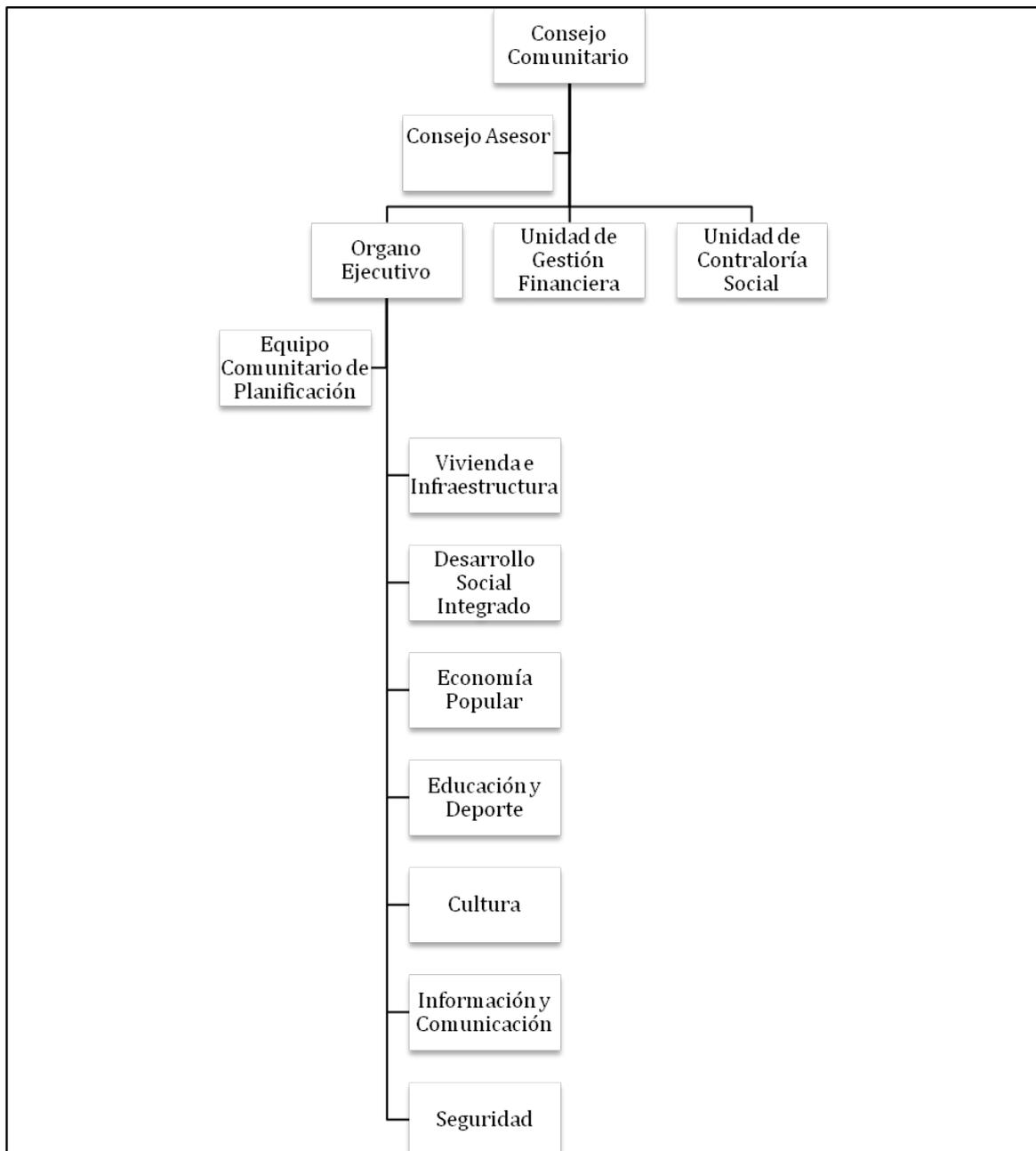
e) Principios que deben regirlo

661. Los principios que deben regir al consejo comunitario son los siguientes:

- a) Trabajo en equipo: capacidad para interactuar entre todos los miembros de la comunidad.
- b) Responsabilidad: compromiso en el cumplimiento de las actividades asignadas.
- c) Corresponsabilidad: decisiones mutuamente convenidas y responsabilidad compartida si se trabaja con alguna institución del Estado.
- d) Transparencia: mantener cuentas claras. Presentar informes y registros contables fidedignos y oportunos.
- e) Honestidad: conducta honrada.

- f) Rendición de cuentas: informar a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas sobre las actividades realizadas y el manejo de los recursos.
- g) Igualdad sin distinción de raza, credo, color, etnia, sexo, edad.
- h) Pluralismo y respeto por las diferencias: otorgar igual oportunidad de participar a todos los habitantes de la comunidad, sin discriminación de ninguna naturaleza, ni política, ni racial, ni religiosa, ni social.
- i) Solidaridad: apoyar y cooperar en la solución de problemas de tipo personal o comunitario.

Esquema de la estructura del Consejo Comunitario



f) Perfil de sus miembros

662. A continuación las características que debieran reunir quienes se postulen o sean postulados como candidatos o candidatas al Consejo Comunitario:

- a) Actuación destacada en las diversas instancias de planificación comunitaria.
- b) Visión global de la comunidad y conocimientos específicos de su área (la directora de la escuela, el médico del consultorio, el cura de la parroquia, etcétera).
- c) Prestigio e influencia en la comunidad.
- d) Disposición al trabajo en colectivo y no remunerado.
- e) Honradez.
- f) Dinamismo.

3. Estructura del consejo

663. Pasemos ahora a describir con más detalle cada uno de sus órganos.

1) Órgano Ejecutivo

664. El Órgano Ejecutivo, como lo dice la palabra, debe ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en relación con las funciones del consejo comunal.

a) Funciones

665. El Órgano Ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que es donde participan todos y donde se ejerce la soberanía popular.
- b) Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
- c) Coordinar todo lo relacionado con el funcionamiento del consejo comunal, la instrumentación de sus decisiones y la comunicación de las mismas a las instancias correspondientes.
- d) Encargarse del contacto con otros Consejos Comunitarios, así como de representar a la comunidad en otras instancias de participación
- e) Confirmar o modificar al Equipo de Planificación para que lleve adelante el proceso de planificación comunitaria. Este equipo deberá ser ratificado por la Asamblea, la que tendrá la facultad de vetar nombres y proponer otros.

- f) Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo.
- g) Formalizar su registro de Consejo Comunitario de acuerdo con el sistema legal de cada país (recordemos que este Consejo puede recibir recursos y para ello muchas veces es imprescindible un registro legal).
- h) Organizar el sistema de información comunitaria.
- i) Articular la acción comunitaria con la de los organismos descentralizados del Estado.
- j) Requerir del Estado el apoyo necesario.
- k) Coordinar la presión ciudadana sobre el Estado cuando fuere necesario.

b) Composición

666. El Órgano Ejecutivo podría estar compuesto por 29 miembros, de los cuales la candidatura de los primeros 14 nombres sería formulada por los Grupos de Trabajo (suponiendo que existen siete áreas temáticas) para asegurar la coordinación con estas y 15 personas más cuya candidatura surgiría en la Asamblea de ciudadanas y ciudadanos. Debe asegurarse la composición paritaria de género.

667. Queremos advertir que se trata solo de una propuesta, porque si en una comunidad se han organizado menos áreas temáticas, la cantidad de miembros debería ser menor. En ese caso nuestra idea es que al número de miembros provenientes de las áreas temáticas se agregue el doble más uno provenientes de la propuesta de la Asamblea.

668. Una vez constituido, el Órgano Ejecutivo debe designar entre sus miembros a una persona que cumpla la función de moderador para que presida las reuniones y represente al propio Consejo cuando sea necesario. Además, debe designar una o dos personas para que cumplan la función de secretarios o secretarias.

c) Voceras o voceros y no representantes

669. Llamaremos voceras o voceros a las personas que integran este Comité Ejecutivo para marcar un claro distanciamiento —como decíamos al inicio— con el sistema de democracia liberal burguesa, donde los representantes suelen acercarse a la gente solo en las épocas de elecciones, prometen “todo el oro del mundo” y luego de electos nunca más se les ve.

670. Hemos tomado de la experiencia venezolana el término “voceras” y “voceros” para designar así a los miembros del Comité Ejecutivo, considerando que deben ser la voz de la comunidad y, por eso, cuando dejan de serlo, porque han dejado de transmitir lo que la comunidad piensa o decide, esas personas pueden y deben ser revocadas.

671. Cuando sostenemos que la asamblea debe elegir voceros o voceras por área de trabajo, estamos pensando en que debe elegirse a las personas que mejor puedan cumplir con las tareas de esa área específica, que son tareas que van más allá de la temática de una determinada organización.

672. Por ejemplo, para elegir a las personas que trabajarán en el tema de la Vivienda en el consejo comunitario, debe pensarse en quienes tengan conocimientos y autoridad para coordinar las diversas actividades de esa área y las organizaciones que la conformen. Lo más probable es que si el Comité de Vivienda de esa comunidad ha hecho un buen trabajo y tiene prestigio en ella, que sea un vocero o vocera de dicho comité la mejor persona electa para el Consejo Comunitario con la función de coordinar dicho trabajo.

673. Por otra parte, la comunidad debe tener la potestad, si así lo estima conveniente, de elegir para esa tarea a una persona experta en la materia que se haya mostrado siempre activa y dispuesta a colaborar, aunque no pertenezca a ninguna de las organizaciones existentes en la comunidad.

674. Del mismo modo, si en una comunidad, por sus propias características, un área de trabajo ocupa un lugar estratégico (por ejemplo, el Área de Desarrollo Social Integral debido a la situación de pobreza extrema en que se encuentra dicha comunidad), es muy probable que los mejores liderazgos de ella se hayan concentrado en esas tareas. Lo mismo podría ocurrir con el Área de Vivienda, Infraestructura y Hábitat en el caso de una comunidad que está movilizándose construyendo sus viviendas. Por eso, en esos casos, creemos necesario que se pueda elegir más de un vocero por área de trabajo, de manera de dar la posibilidad de que los líderes naturales de esa comunidad, que pueden estar concentrados en una determinada área, puedan estar presentes en el Consejo.

2). Unidad de Gestión Financiera

675. La Unidad de Gestión Financiera es el órgano especializado del Consejo, cuya función es administrar los recursos financieros y no financieros de la comunidad. Debería estar integrado por tres o cinco personas.

676. Son funciones de la Unidad de Gestión Financiera

- a) Determinar los recursos materiales y humanos con los que cuenta la comunidad.
- b) Administrar los recursos financieros y no financieros de la comunidad, tanto los propios, como los recursos provenientes de fuentes externas.
- c) Asesorar al Órgano Ejecutivo y al Equipo Planificación Comunitaria en la elaboración de los planes comunitarios.

- d) En su caso, servir de ente de financiación y de crédito para los planes comunitarios.
- e) Llevar la contabilidad de la gestión económica del Consejo Comunitario.

3) Unidad de Contraloría Social

677. La Unidad de Contraloría Social debe controlar, fiscalizar y supervisar el manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunitario. Deberá estar integrada por tres a cinco personas de la comunidad.

678. La contraloría social tiene las siguientes funciones:

- a) Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del consejo comunal en su conjunto.
- b) Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución de los planes comunitarios.
- c) Prevenir a tiempo irregularidades, desviaciones de los recursos destinados a obras, servicios, programas y proyectos sugiriendo cómo corregirlas.
- d) Controlar la calidad de la ejecución de las obras y servicios públicos.
- e) Velar por el desempeño diligente y la conducta honesta de los funcionarios, empleados públicos y organizaciones sociales.

4. Elección de los miembros del Consejo

679. Una vez constituidas las áreas temáticas —muchas de las cuales habían ya empezado a funcionar como equipos de trabajo durante el proceso de planificación participativa—, es hora de elegir a los vecinos que deberán conformar el Consejo Comunitario.

680. La elección debe ser realizada mediante voto secreto en una Asamblea de Ciudadanos. La votación será diferente para cada uno de los tres órganos.

681. El espíritu que debe dominar esta elección es el de la integración de todas las sensibilidades presentes en la comunidad, rechazando las actitudes excluyentes y evitando que una determinada orientación o tendencia monopolice los cargos en el Consejo. Para ello deben articularse procedimientos que garanticen la presencia de posibles minorías y la presencia paritaria de mujeres (listas abiertas, votación a un número de candidatos inferior al de puestos a elegir, etcétera).

5. Elección del Órgano Ejecutivo

682. Tal como dijimos anteriormente, el Órgano Ejecutivo del Consejo podría estar compuesto por 29 miembros, 14 de ellos a propuesta de los Grupos de Trabajo por área temática y los 15 restantes propuestos por la Asamblea de ciudadanas y ciudadanos.

683. En las comunidades organizadas en áreas vecinales, para asegurar la coordinación con estas, deberían integrarse en este órgano, como observadores, dos delegados por cada una de las áreas vecinales.

a) ¿Quién puede ser vocero o vocera?

684. Toda persona sin distinción de género, relacionada con la comunidad y con su quehacer, interesada por el bienestar colectivo siempre que:

- a) Sea habitante de la comunidad, con al menos seis meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
- (b) Sea mayor de 14 años.

b) Voceros y voceras propuestos por los Grupos de Trabajo

685. Para que el Órgano Ejecutivo del Consejo Comunitario incluya a las personas más comprometidas y con más experiencia en el trabajo comunitario y para que todas las áreas estén representadas en él asegurando así su coordinación con estas, ya hemos dicho que consideramos que una parte de las voceras y voceros que deben conformar este Consejo deberían ser elegida a propuesta de cada Equipo de Trabajo.

686. En comunidades grandes sugerimos que cada Grupo de Trabajo proponga una vocera y un vocero. En las comunidades pequeñas, donde puede haber menos áreas temáticas, o en aquellas donde existan áreas temáticas muy relevantes que atraigan a muchos líderes naturales, habrá que determinar en cada caso la mejor forma de hacerlo.

687. Como un objetivo a lograr es la constitución de un equipo capaz de llevar adelante un trabajo armónico dentro de la comunidad, resulta de importancia que sus integrantes se sientan a gusto con el equipo de personas que conforman el Consejo Comunitario. Por esta razón, proponemos que, si uno de los candidatos obtiene un voto de rechazo de un 10% de los electores, debiera quedar automáticamente eliminado de la candidatura.

688. Si la asamblea rechaza a un candidato o candidata, el área de trabajo afectada debe proponer otro nombre para el puesto.

c) Voceras y voceros propuestos en la Asamblea de ciudadanas y ciudadanos

689. Los otros 15 miembros serán elegidos por la asamblea entre todos los candidatos y candidatas que hayan podido presentarse antes o en el transcurso de la Asamblea de ciudadanas y ciudadanos. Para asegurar la paridad de género se sugiere que la elección se realice con dos listas separadas por género, eligiéndose las primeras siete personas de cada lista. El decimoquinto miembro será el que tenga mayor número de votos entre quienes ocupan el octavo lugar en cada lista.

690. Formar parte de un Grupo de Trabajo no será obstáculo para presentarse a esta elección. Antes bien debe ser considerado como un mérito que avala su dedicación a la comunidad, tal como veremos al estudiar el perfil de los candidatos.

6. Elección de la Unidad de Gestión Financiera

691. La elección de los miembros, tres o cinco, de la Unidad de Gestión Financiera, debería realizarse en la misma sesión de la Asamblea una vez constituido el Órgano Ejecutivo y a propuesta de este.

692. Deben ser personas que, dentro de lo posible, tengan conocimientos económicos. Si esto no se logra deben ser apoyadas por algún personal voluntario o institucional de fuera de la comunidad.

693. La Asamblea puede aprobar o rechazar alguno o todos los candidatos. En caso de rechazo el Consejo Comunitario deberá proponer nuevos nombres.

7) Elección de la Unidad de Contraloría Social

694. Los miembros de la Unidad de Contraloría Social deberán ser electos en la misma sesión en que se elija el Órgano Ejecutivo, pero de manera independiente a la elección de este y entre los candidatos que se hayan presentado o se presenten expresamente para esta elección.

695. Para asegurar la máxima representatividad se sugiere que cada miembro de la asamblea solo pueda votar a un candidato y una candidata. Serían elegidos los dos candidatos y las dos candidatas más votados, eligiéndose el quinto entre el tercer candidato y la tercera candidata más votados en función de la votación alcanzada por cada uno de ellos.

696. Atendiendo a las características de sus funciones, se recomienda elevar el límite de edad a los 18 años y, aunque no sea indispensable una formación económica, sería muy útil que los miembros de esta Unidad tuvieran cierta familiaridad con los números, de modo que no les asustara enfrentarse a facturas, presupuestos y planillas contables. No

está de más subrayar que para esta responsabilidad, la característica más importante es una reconocida honestidad y ética personal.

5. Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas: la máxima autoridad

1) Quórum

697. Los voceros deben ejecutar las decisiones, pero quienes analizan, discuten, deciden y eligen son las personas que habitan en esa área geográfica, reunidas en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

698. Repetimos aquí que consideramos que el quórum en las Asambleas de ciudadanos y ciudadanas no se debe fijar por un porcentaje de asistencia, sino considerando que deben estar presentes todos los rincones de la comunidad.

699. Y, consecuentemente para que haya quórum se debería exigir en las comunidades pequeñas la presencia de al menos un miembro del 75% de las familias que habitan en dicha comunidad. En las comunidades grandes se debería exigir la presencia de al menos dos tercios de las áreas vecinales [ver párrafos 99 al 105 y 462 al 469].

700. Planteamos también que la edad mínima para votar sea de 12 años.

701. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima autoridad en la comunidad. Sus decisiones tienen carácter vinculante para el Consejo Comunitario. Es allí donde radica la soberanía y el poder del pueblo.

2) Atribuciones de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas

702. Las atribuciones de esta asamblea son las siguientes:

- a) Aprobar las normas de convivencia de la comunidad.
- b) Aprobar los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunitario.
- c) Aprobar el Plan de Desarrollo Comunitario y el Plan Anual y el Plan de Acción Inmediata.
- d) Adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria.
- e) Elegir a los voceros y voceras del Órgano Ejecutivo, la Unidad de Contraloría Social y la Unidad de Gestión Financiera.
- f) Revocar el mandato de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del consejo comunal.
- g) Definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunitario.
- h) Evaluar y aprobar la gestión financiera.

703. Hasta aquí nuestra propuesta de cómo organizar el pequeño gobierno comunitario que hemos denominado Consejo Comunitario.

704. Estamos convencidos de que estos son los verdaderos pilares de una democracia participativa y protagónica. Así como una casa puede derrumbarse fácilmente si no tiene una estructura fuerte que la sostenga, también puede ocurrir con la nueva democracia que se intenta construir. Ella solo será invencible si su base es fuerte, es decir, si tiene buenos Consejos Comunitarios que sean la expresión más pequeña del gobierno del pueblo.

Bibliografía

CARUCCI TRAMONTI, F.: *Agendas sociales: Construyendo acuerdos para el desarrollo local*, GTZ, Escuela de gerencia social, ILDIS, Caracas, 2009.

HARNECKER, MARTA: *Alcaldía de Caracas: Donde se juega la esperanza*, Colección: Haciendo camino a andar 7, MEPLA-Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/95162.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : *Aprendiendo a gobernar (alcaldía de Porto Alegre, Brasil)* Ediciones MEPLA, Colección: Haciendo camino al andar 2, Cuba, 1993, Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92113.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : *Buscando el camino (método de trabajo comunitario)*, publicado en MEPLA, La Habana, 2000, en: <http://www.rebelion.org/docs/95168.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : “Buscando el espacio adecuado,” en *Gobiernos comunitarios*, Capítulo II. Municipio Libertador, estado Carabobo, Venezuela, Colección: Haciendo camino al andar 1, Monte Ávila Editores, Venezuela, 2006, en: <http://www.rebelion.org/docs/97077.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : *Construyendo casas y transformando al hombre, (Santa Clara, provincia de Villa Clara, Cuba)*, MEPLA-ACEI, Cuba, 1996. Segunda edición MEPLA-Alternatives, Cuba, 1997, con las palabras de Abel Prieto, miembro del Buró Político y presidente de la UNEAC, en: <http://www.rebelion.org/docs/95164.pdf>. Ver documental en: <http://videosmepla.wordpress.com/> Consultado en junio de 2016.

_____ : *De armonía y conflictos (alcaldías de Santos y Diadema, Brasil)*, Ediciones MEPLA, Colección: Haciendo camino al andar 1, Cuba, 1993; Fundarte, Venezuela, 1994, en: <http://www.rebelion.org/docs/92114.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : *De los consejos comunales a las comunas. Construyendo el socialismo del siglo XXI*, en: <http://www.rebelion.org/docs/97085.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : *Delegando poder en la gente: presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil*; MEPLA, Cuba, 1999; Monte Ávila Editores, Venezuela, en: <http://www.rebelion.org/docs/95167.pdf>. Ver documental en: <http://videosmepla.wordpress.com/>. Consultado en junio de 2016.

- _____ : *Diseñando con los vecinos de la manzana*, Ediciones MEPLA, Cuba, 2005, en: <http://www.rebelion.org/docs/97072.pdf>. Ver documental en: <http://videosmepla.wordpress.com/>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *El sistema político yugoslavo. Buscando un camino, alternativo al sistema representativo burgués y al sistema estatista soviético*. Selección de textos, CIM, Venezuela, 2007, en: <http://www.rebelion.org/docs/97079.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Fraguando el porvenir (escuela y comunidad)*, MEPLA-UNICEF, Cuba, 1997. Segunda edición con correcciones y presentación de Ricardo Alarcón, presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, MEPLA-Oxfam Canadá, La Habana, 2002, en: <http://www.rebelion.org/docs/95163.pdf>. Ver documental en: <http://videosmepla.wordpress.com/> Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Forjando la esperanza (Segunda Parte sobre Intendencia de Montevideo)*, LOM, Chile, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92121.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Gobernar tarea de todos (alcaldía de Caroní, estado de Bolívar)*, Ediciones MEPLA, Colección: Haciendo camino al andar 5, La Habana, 1994; MEPLA-Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92117.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Gobierno comunitario. Transformando el Estado desde abajo (municipio de Libertador, estado de Carabobo)*, CIM –Monte Ávila Editores, Venezuela, 2007, en: <http://www.rebelion.org/docs/97077.pdf>. Ver documental en: <http://videosmepla.wordpress.com/>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Haciendo camino al andar (experiencias de 7 alcaldías latinoamericanas)*. Premio Nacional del Libro 2005 en Venezuela, LOM, Chile, 1995; Thesaurus, Brasil, 1996; Monte Ávila Editores, Venezuela, 2005, en: <http://www.rebelion.org/docs/92120.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Herramientas para la participación* (con Luis Bonilla y H. El Troudi), Fondo Editorial Tropykos, Venezuela, traducido al portugués, en: <http://www.rebelion.org/docs/97073.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ . (coord.): *La descentralización ¿fortalece o debilita el estado nacional?*, en: <http://www.rebelion.org/docs/97088.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Los desafíos de cogestión* (Cadafe y Cadela), Serie Biblioteca Popular, Colección Testimonios 2, La Burbuja Editorial, Caracas, 2005, en: <http://www.rebelion.org/docs/97075.pdf>. Consultado en junio de 2016.

- _____ : *Planificación y democracia económica, Resumen en español del libro de Pat Devine* por Marta Harnecker y Camila Piñeiro, en: <http://www.rebelion.org/docs/97087.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Planificando desde abajo. Una propuesta de planificación participativa descentralizada*, El Viejo Topo, España, 2015.
- _____ : *Planificando para construir organización comunitaria*, El Viejo Topo, España, 2016.
- _____ : *Presupuesto Participativo en Caracas. La experiencia del Gol*, Serie Biblioteca Popular, Colección Testimonios 1, La Burbuja Editorial, Caracas, 2005, en: <http://www.rebelion.org/docs/97074.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Serie ABC Consejos Comunales*, Comisión Presidencial Nacional del Poder Popular, Caracas, 2006.
- _____ : *Sin Tierra. Construyendo Movimiento Social: Siglo XXI*, España, 1.^a ed. 2002; en inglés en Editora Expressão Popular, Brasil; en francés por CETIM, Suiza, 2004; Ministerio de Agricultura y tierra, Venezuela, 2005, en: <http://www.rebelion.org/docs/98479.pdf>. Ver documental en: <http://videosomepla.wordpress.com/>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Transfiriendo poder a la gente. Municipio de Torres, estado de Lara Venezuela*, Colección: Haciendo camino al andar 2, Centro Internacional Miranda-Editorial Monte Ávila, Caracas, 2008, en: <http://www.rebelion.org/docs/97082.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Triturados por el aparato institucional, alcaldía de Vitoria*, Brasil, Ediciones MEPLA, Colección: Haciendo camino al andar 3, La Habana, 1993; Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92115.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Un pueblo que se constituye en gobierno (Intendencia de Montevideo)*, Colección: Haciendo camino al andar 6, MEPLA-Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92382.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____ : *Una alcaldía asediada, alcaldía de São Paulo*, Ediciones MEPLA, Colección: Haciendo camino al andar 4, La Habana, 1993; Fundarte, Venezuela, 1995, en: <http://www.rebelion.org/docs/92378.pdf>. Consultado en junio de 2016.
- _____. RICHARD FRANKE Y OTROS: *Estado de Kerala, India: una experiencia de planificación participativa descentralizada*, CIM,

Caracas, 2009, en: <http://www.rebelion.org/docs/97086.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ e ISABEL RAUBER: *Memoria oral y Educación popular (reflexiones metodológicas)*, CENDAL, Colombia, 1996, en: <http://www.rebelion.org/docs/92119.pdf>. Consultado en junio de 2016.

_____ : Y NOEL LÓPEZ: *Planificación participativa en la comunidad*, en: <http://www.marxistas.org/espanol/97084.pdf>. <http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf>. Existe un audiovisual pedagógico sobre el mismo tema, en: <http://videomepla.wordpress.com/>. Consultado en junio de 2016.

LEBOWITZ, MICHAEL: “La producción de los seres humanos,” en *La alternativa socialista: el verdadero desarrollo humano*, Primera Parte, Capítulo II. Monte Ávila Editores, Venezuela, 2013.

PARAMESWARAN, M. P.: “Democracia de los vecinos” en *Una democracia por el pueblo. La desconocida experiencia de Kerala*, Cap. V. Alternatives Asia, India, 2008.

PINTO BERBEL, ROSA Y TOMÁS RODRÍGUEZ VILLASANTE: *Kerala. La democracia en marcha. Los retos de la planificación participativa*, El Viejo Topo, España, 2011.

THOMAS ISAAC, T. M. AND RICHARD W. FRANKE: *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2002.

VILLACORTA, ALBERTO ENRÍQUEZ Y MARCOS RODRÍGUEZ: *Santa Tecla. Gestión participativa y transformación del territorio*, Afán Centroamericana, San Salvador, 2009.

VILLASANTE, TOMÁS: *Redes de vida desbordantes. Fundamento para el cambio de la vida cotidiana*, Cataratas, 2014.

Wikipedia, la enciclopedia libre, <https://es.m.wikipedia.org/wiki>. Consultado en junio de 2016.

II.**Aspectos metodológicos**

Presentación

1. Esta es la segunda sección del libro *Construir Poder Popular planificando desde abajo*. En la primera, en especial en la Segunda Parte, hemos descrito las instancias y actores a los tres niveles de participación: comunidad, territorio y municipio, y sus principales tareas.

2. Tal como entonces señalamos, la principal tarea de estas instancias en cada uno de estos tres niveles es elaborar, de acuerdo con las competencias y recursos que les hayan sido atribuidos, el Plan de Desarrollo Plurianual, el Presupuesto y el Plan de Inversión Anual correspondientes a su respectiva área geográfica, así como el seguimiento y control de estos.

3. Indicamos también la importancia de lograr el mayor grado de descentralización de forma que lo que se pueda hacer a un nivel inferior se realice a ese nivel y señalamos que dentro de esta descentralización contemplábamos las áreas territoriales como el nivel de gobierno al que debía dársele el mayor peso de la descentralización.

4. No obstante, resulta conveniente que desde el principio las comunidades dispongan también de algunos recursos para que su participación no se limite a discutir aspiraciones a nivel territorial y municipal y puedan plantearse el desarrollo y ejecución de sus propias iniciativas, aumentando el nivel de confianza en sus propias capacidades y en la capacidad del proceso participativo para dar una respuesta rápida a algunos de sus problemas inmediatos.

5. Ello puede conseguirse, bien porque en el propio proceso de descentralización se transfieran determinadas competencias y recursos a las comunidades, bien porque se les habilite un pequeño fondo para la realización de obras en pequeña escala o bien mediante la asignación de fondos a proyectos concretos seleccionados mediante un sistema de concurso (lo que en el Capítulo II de la Primera Parte de la primera sección hemos denominado "pequeñas obras de gran impacto") [ver Sección I, párrafos 113 al 119].

6. En el modelo ideal cuya metodología vamos a describir a continuación, vamos a suponer que se ha producido una descentralización de competencias y recursos a los territorios y que estos, dentro del Plan de Inversión Anual, han reservado un fondo para la realización por las comunidades de sus propios proyectos.

7. Pero las tareas de comunidades y territorios no pueden limitarse a la mera gestión descentralizada de sus recursos. Para asegurar la participación de la ciudadanía en todo el proceso es necesario que, en cada nivel,

cada una de estas instancias no se limite a señalar aquello que se propone hacer con sus medios, sino que debe hacer llegar al nivel superior correspondiente aquellas otras aspiraciones que por su complejidad o amplitud debieran ser asumidas a ese nivel o a otro superior.

8. Y en el sentido opuesto, es obvio que, a nivel territorial y municipal, las correspondientes instancias no iniciarán sus trabajos desde el vacío, pues deberán tener en cuenta las aspiraciones priorizadas por las comunidades, en el caso de los territorios, y por los territorios, en el caso de la instancia municipal, para integrarlas en un único listado de prioridades del que saldrán sus propios proyectos.

9. De la misma forma los presupuestos municipales y territoriales deberán tener en cuenta las áreas prioritarias de actuación formuladas por territorios y comunidades para que la matriz presupuestaria que se elabore refleje estas prioridades.

10. Se trata de un proceso de ida y vuelta: con frecuencia habrá que volver a un territorio o una comunidad a explicar por qué determinada aspiración o la priorización de cierta área no han podido ser asumidas, discutir las razones de esta decisión y buscar un nuevo consenso con la instancia que las formuló.

11. En la Segunda Parte de la sección anterior hemos enumerado detalladamente las tareas que deben asumir las diferentes instancias y actores en el proceso de participación. En esta sección vamos a explicar en detalle cómo podrían desarrollar estas tareas las disímiles instancias participativas, tanto durante el proceso inicial como en los procesos sucesivos, una vez ya se haya asentado la planificación participativa descentralizada.

12. **Esto es lo podríamos llamar la metodología del proceso.**

13. Para ello vamos a explicar cómo elaborar una base de datos, cómo formular y priorizar las aspiraciones y la forma de concretarlas en proyectos, cómo elaborar el Plan de Desarrollo Plurianual y los Planes Anuales, igualmente explicaremos cómo formular las prioridades presupuestarias y cómo integrarlas en una matriz presupuestaria. Y, por último, la ejecución, seguimiento y evaluación de tales planes.

14. Somos conscientes de que no tiene la misma complejidad técnica elaborar un pequeño proyecto comunitario como el de transformar un terreno abandonado en una placita, que preparar un proyecto municipal complejo como el de la construcción de un hospital. Como explicaremos en el Capítulo VI la complejidad de los proyectos puede ser muy diferente y sin duda los proyectos más complejos requerirán de estudios técnicos sobre los cuales no vamos a entrar aquí. Nuestro objetivo es ofrecer

orientaciones para que personas sin preparación profesional puedan elaborar los proyectos más sencillos y puedan identificar los elementos esenciales de los proyectos técnicos más complejos de manera que las elaboraciones técnicas posteriores no desvirtúen los objetivos que la población persigue alcanzar.⁶⁵

15. De la misma forma sabemos que un Presupuesto o un Plan de Desarrollo Comunitario son instrumentos relativamente sencillos de elaborar y que para hacerlo no se requiere de una cualificación especial, mientras que ya a nivel municipal e incluso territorial, como hay que tener en cuenta una diversidad de variables interrelacionadas se requiere muchas veces una cualificación técnica específica de la que no dispone la mayoría de la población.⁶⁶

16. Este libro metodológico pretende ofrecer, a quienes estén dispuestos a llevar adelante un proceso de planificación participativa en las comunidades y áreas territoriales, instrumentos muy sencillos y útiles para abordarlo con éxito con la mayor participación posible de la gente que habita en esos espacios geográficos. Y en el nivel municipal, sin pretender sustituir los necesarios conocimientos especializados que deben tener los cuadros técnicos responsables de llevar adelante el proceso, nuestro objetivo será identificar cuáles serían los aspectos sustantivos sobre los que los vecinos y vecinas deberían pronunciarse a través del proceso participativo, por tener estos aspectos consecuencias políticas para la población.

Marta Harnecker
José Juan Bartolomé
Enero, 2018

⁶⁵ Ver el concepto de “idea-proyecto” en el Capítulo VI.

⁶⁶ Establecer la función de producción o la interrelación entre variables exigen una formación técnica en planificación y econometría. Esta formación es esencial para evitar que se produzcan estrangulamientos y distorsiones en la ejecución de un Plan de Desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en lo que ocurriría si un Plan se planteara impulsar la producción en el sector agropecuario sin tener en cuenta las deficiencias en las redes de transporte y de conservación de alimentos.

Capítulo I. Base de datos

17. Nunca debemos olvidar que para lograr la plena participación de la gente es fundamental —como decíamos arriba— llegar al corazón de la gente. Y nos planteábamos: ¿Cómo lograr esto cuando en la situación actual del mundo cunde el escepticismo y la ideología dominante conduce a las personas a pensar en soluciones individuales; y cuando parece no haber tiempo para la participación? No podemos llegar a la gente a hablarle de un proceso que no conoce, no podemos citarla a una reunión para “planificar” en abstracto, debemos conectarnos con ella a través de sus necesidades y aspiraciones más sentidas, partiendo de la base de que cada comunidad, o sector de ella, tiene sus propias características y sus propios problemas. Una comunidad pobre puede tener problemas de agua corriente y de tendido eléctrico; una comunidad de clase adinerada puede tener problemas de inseguridad y tránsito, por lo tanto, los anhelos de los habitantes de la primera son diferentes a los de los habitantes de la segunda. En la primera, conseguir el agua y la electricidad es fundamental y el problema de la seguridad está resuelto. En la segunda, el anhelo fundamental es tener un puesto policial y patrullas. La forma de citar en cada lugar debe ser, por lo tanto, diferente. Debemos llamar a una reunión para examinar en cada caso cómo puede esa comunidad lograr materializar sus anhelos. Cuando la gente ve que la reunión citada tiene sentido porque se siente interpretada por los temas que abordará, se hará presente en ella.

18. Proponemos que esta elaboración comience por las comunidades, y que los datos allí obtenidos sirvan de insumo para las bases de datos de las áreas territoriales, y que a su vez estas nutran la base de datos municipal. Se debe poner especial atención en realidades que se suele olvidar: la situación del medio ambiente y la situación de los grupos sociales que a veces no se toman en cuenta: las personas con discapacidad, los ancianos, los niños y jóvenes, las personas con diferente orientación sexual. Es muy importante detectar también cuáles son los actores fundamentales a cada espacio o lo que hemos denominado el Mapa de Actores.

19. Es importante que la propia población participe en este diagnóstico y para ello es conveniente organizar grupos de voluntarios de la propia comunidad o área territorial. Estas personas deben ayudar, por un lado, a la recopilación de datos en las oficinas de las instituciones del Estado a nivel local lo que se convierte en una interesante auditoría social de los registros que llevan esas instituciones y, por otro, deben visitar sus comunidades o áreas territoriales acompañados por un facilitador con la idea no solo de identificar los problemas sino también las características

ambientales y los recursos disponibles para darles solución. Estos paseos son muy útiles para identificar las micro-ecozonas.⁶⁷

20. En Kerala se puso también en práctica otra interesante iniciativa: la de entrevistar a los ancianos de las comunidades sobre la historia local, haciendo hincapié en sus luchas para mejorar sus vidas. Una experiencia similar se hizo en Cuba y quienes esta vez entrevistaron fueron los niños de la comunidad.⁶⁸

21. En una primera fase bastaría con contar con los datos esenciales de la comunidad que pueden obtenerse de los censos oficiales (número de viviendas, población y su distribución por edad y género, etcétera), mientras que en una segunda fase habría que insistir en los datos que guarden relación con las aspiraciones propuestas lo que exigirá una recogida de información casa por casa. Hay que evitar, como decíamos en la primera sección, que se gaste demasiado tiempo en conseguir datos y más datos demorando la puesta en marcha del proceso de planificación cuando, de hecho, muchas de estas informaciones no tienen luego papel alguno en la elaboración del plan.

22. Está claro que no podremos trabajar en la comunidad si no logramos contar con datos socio-económicos mínimos, pero solo tendremos que ahondar nuestra investigación en aquellos rubros referidos a las aspiraciones que se hayan formulado. No tiene sentido profundizar en la situación sanitaria si nadie ha formulado una aspiración en este campo porque la gente está satisfecha. Cada Equipo de Planificación y Presupuesto debe ahondar en las cuestiones relativas a campos en los cuales se han formulado: por ejemplo, la aspiración a reducir el desempleo puede llevar a ahondar en el tema del trabajo o la aspiración de resolver el problema de la vivienda puede llevarnos a profundizar en este otro tema.

1. Información que puede conformar la base de datos

a) Datos cartográficos

23. Hay que averiguar si algún organismo del Estado ha confeccionado un mapa, un plano, una foto satelital, un catastro del espacio geográfico que se está estudiando. Y si estos materiales no existen, estudiar si es posible elaborarlos a partir del mapa hecho por la propia comunidad o área territorial.

24. Por ejemplo, se podría elaborar un mapa que incluyera tanto las potencialidades del suelo (suelo de regadío, suelo apto para la construcción), como las barreras, limitantes y zonas a proteger (fallas geológicas, suelo

⁶⁷ Esta experiencia está desarrollada en el libro de Marta Harnecker.

⁶⁸ Esta experiencia está desarrollada en el libro de Marta Harnecker.

minado, erosionado, que puedan inundarse, yacimientos arqueológicos) Deberá incluir también la localización de la infraestructura existente, como ser las conexiones viales, ferroviarias, acuáticas, red eléctrica, fuentes y red de distribución de agua y de eliminación y tratamiento de aguas servidas, etcétera.

25. Este mapa podría servir de base para colocar sobre él la información social que hayamos conseguido, incluidos los problemas y las oportunidades. Por ejemplo, es importante conocer dónde están ubicadas físicamente las personas más vulnerables, cuáles son los barrios donde se concentran los problemas, cuáles son las áreas privilegiadas respecto de la concentración de servicios públicos, áreas verdes, etcétera. Esta información permitirá también confeccionar el mapa de disparidades territoriales a nivel municipal.

26. En Ecuador existe un documento guía muy minucioso para facilitar el trabajo técnico de los planificadores.⁶⁹ En lo relativo al diagnóstico se habla de las “matrices referenciales” que hay que tener en cuenta en los planes de los distintos niveles territoriales: provincia, cantón⁷⁰ y parroquia.

b) Número y características de sus habitantes

27. Se debe investigar acerca del número de personas que habita en ese espacio geográfico y, dentro de lo posible, sus características: número de niños, niñas y adolescentes, adultos, adultos mayores y cuántos de estos están en una situación de abandono y de discapacidad; la cantidad de empleados y empleadas, de desempleados, de subempleados, de trabajadores informales; el grado de escolarización; el promedio de nacimientos al año; el ingreso per cápita; el origen nacional y étnico; la cantidad de delitos, la drogadicción, el alcoholismo; las principales enfermedades, las mujeres con embarazos de riesgo y precoces, la cantidad de enfermedades de transmisión sexual. Dentro de lo posible se debe obtener información acerca de qué cosas causan las enfermedades y la muerte de la población del lugar.⁷¹

c) Evolución de la población

28. También debe recogerse de qué manera está modificándose la población como consecuencia de la natalidad y la emigración y cómo estos cambios afectan las características de la población de esa área geográfica.

⁶⁹ Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias, Senplades, Quito, 2011.

⁷⁰ Así se denomina a los municipios en ese país.

⁷¹ En Venezuela debería indagarse acerca de cuántas personas están asistiendo o siendo beneficiadas por las misiones sociales.

d) Instalaciones

29. Se debe conocer el número y situación en que están las construcciones y la evolución de estas en los últimos años, viviendas, escuelas, liceos, universidades, centros de salud, centros de trabajo, comercios, bodegas, canchas deportivas, iglesias, parques, posibles locales para realizar reuniones, entre otros.

30. No debemos hablar solo de datos cuantitativos, sino también de su estado actual: considerar por ejemplo si se han deteriorado o se han mantenido en buen estado los locales. Hay que identificar también quién y cómo realiza ese mantenimiento.

e) Infraestructuras

31. Es importante conocer cuál es la dotación de infraestructuras de la comunidad y el grado de cobertura de cada una de ellas, identificando las zonas donde se concentra la peor dotación de cada una de ellas.

32. Estamos hablando del suministro eléctrico, los servicios de agua potable y aguas residuales, la recogida y tratamiento de la basura, el estado de la red vial (asfaltado de calles, mantenimiento de veredas, iluminación); red de transporte público, etcétera.

f) Potencialidades y actividades económicas

33. Se debe investigar con qué elementos naturales se cuenta que puedan favorecer determinadas actividades económicas: minas, mar, lago, río, playas, potencialidades del suelo, cercanía del transporte ferroviario y otros. Las actividades productivas, comerciales y financieras que se realizan en el área geográfica y si ellas están en manos estatales o privadas. Quiénes son dueños de las tierras, de las fábricas, de las empresas y servicios. Además, es importante saber si existen cooperativas, empresas de propiedad social y otras formas de asociación productiva y la calidad de ellas.

34. Hay que trabajar para identificar las actividades más grandes, pero también las que generan ingresos directos y contribuyen al sustento diario de la población (pequeños talleres de mecánica, de confección, albañilería, comedores, tabernas, peluquerías, tiendas, restaurantes, venta callejera, clases privadas, taxis, etcétera). Si se dan sistemas de intercambio no mercantil de productos y servicios. Hay que indagar también si se podrían **realizar otras actividades económicas y de servicios para hacer al área geográfica cada vez más autosustentable.**

35. También de existir hay que analizar los **sistemas financieros (sucursales, grupos de crédito, prestamistas, etcétera).**

g) Situación del medio ambiente

36. Debemos conocer si existen problemas ambientales: aguas contaminadas, actividades productivas que contaminan el ambiente, tala de árboles, quema de basura en las calles, etcétera.

h) Forma en que están organizados los trabajadores

37. Es importante investigar si los trabajadores del área geográfica están organizados en sindicatos o asociaciones.

I) Potencial humano y social

38. Hay que averiguar cuál es la situación de la fuerza de trabajo (ocupada, desempleada, semiempleada) en esa área geográfica obteniendo una caracterización por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico y su situación en relación con los derechos laborales.

39. Debemos conocer con qué talento humano contamos: albañiles, artesanas, panaderos, ingenieras, mecánicos, profesoras, deportistas, artistas, médicos, abogadas, agricultores, entre otros, y cómo están organizados. Además, debemos detectar cuáles son los liderazgos naturales que existen en el área geográfica. De ellos dependerá mucho el éxito del proceso.

j) Tradiciones y actividades socioculturales

40. También hay que detectar las principales tradiciones culturales de dicha localidad y actividades socioculturales que allí se realizan, como fiestas tradicionales, eventos, concursos, torneos, mercados, etcétera.

41. Muchas veces es a través de ellas como podemos llegar más fácilmente a sus habitantes.

42. En Cuba hay una iniciativa muy bonita de cómo un barrio de muy malos antecedentes logró recuperarse gracias a la actividad desarrollada por las familias en torno a una comparsa infantil.⁷²

k) Situación de la mujer

43. Como nos interesa especialmente acabar con la discriminación de la mujer, debemos poner especial atención en cuál es su situación (escolaridad, condición laboral, participación política, violencia contra ella, etcétera).

l) Situación de la juventud

44. En este mismo sentido debemos conocer la situación de la juventud, otro sector social al que nos interesa especialmente motivar.

⁷² En la página web <http://videomepla.wordpress.com/> se puede encontrar un video y un libro con esta experiencia.

m) Comunidades organizadas en cada área territorial y calidad de su organización

45. También es fundamental tener un conocimiento acabado de cuántas comunidades organizadas existen en cada área territorial, cuál es su calidad organizativa, si sus dirigentes fueron electos en forma democrática, si logran convocar a sectores importantes de la población, si se reúnen con una determinada frecuencia, si estas reuniones son creativas y si en ellas se toman decisiones autónomas, si esas comunidades tienen capacidad de gestión, si están realizando algunos proyectos, si sus activistas han recibido alguna formación sistemática, si cuentan con alguna entidad financiera para gestionar sus recursos, si cuentan con algún tipo de contraloría social, si son abiertas o trabajan a puertas cerradas, si buscan ampliar su acciones o se conforman con la continuidad de lo que hacen. Si funcionan de manera autogestionada o a partir de apoyos económicos externos, etcétera. Y en el caso en que no existan comunidades organizadas, en qué espacios podrían conformarse.

n) Organizaciones sectoriales o grupos de interés

46. Debemos saber con cuántas organizaciones sectoriales y grupos de interés se cuenta. Hay que hacer un listado de las organizaciones sociales existentes en el área estudiada (grupos culturales, deportivos, organizaciones de mujeres, grupos religiosos, estudiantiles, ecológicos, asociaciones de agricultores, pescadores, comerciantes, etcétera) y su estatuto legal. Habría que preguntar si la población las conoce. Es importante también saber su origen, su historia y su intencionalidad, hay que ver cuál es su calidad organizativa.

o) Problemas que existen en ese espacio geográfico

47. Se debe hacer un diagnóstico de aquellos asuntos que afectan el normal y digno desenvolvimiento social de los habitantes residentes en cada espacio geográfico como, por ejemplo: falta de servicios básicos (electricidad, agua, cloacas, aseo urbano, asfalto), problemas de seguridad, desempleo, falta de infraestructura recreativa (canchas, centros culturales, parques, plazas), falta de infraestructura social (escuelas, consultorios, jardines infantiles) Se debe poner especial atención en la contaminación y otros problemas ambientales, y en la vulnerabilidad de determinadas zonas.

p) Problemas que trascienden sus fronteras

48. No solo se deben detectar los problemas de cada área geográfica, sino también aquellos que trascienden sus fronteras como, por ejemplo, el de la vialidad o el servicio de transporte, que son problemas que afectan a todo el municipio, o el de un puente que comunica a dos comunidades.

q) Beneficios externos que recibe

49. De darse el caso, se deben conocer los programas sociales del gobierno nacional, o de algunas ONG nacionales e internacionales, que benefician a esa área geográfica y saber cómo están funcionando.⁷³

r) Iniciativas solidarias

50. Debemos investigar también qué iniciativas se han desarrollado en torno al tema social, como, por ejemplo, casas de abuelas y abuelos; iniciativas para luchar contra las drogas; el rescate de espacios culturales y deportivos, entre otros. Todas ellas manifiestan el sentido de preocupación por el otro, la solidaridad, el trabajo social y comunitario de los habitantes y pueden ser claves para potenciar el futuro desarrollo local de esa comunidad. Estamos hablando de trabajo voluntario, no remunerado.

s) Antecedentes

51. Como habitualmente ninguna localidad parte de cero, hay que investigar si ha habido anteriormente iniciativas para resolver, de manera participativa o no, algunos de sus problemas. Conocer cómo se implementaron estas iniciativas, si se cometieron errores, cuáles fueron los aciertos y cuál fue su resultado final.

52. Además, habrá que conocer si ya existen iniciativas comprometidas o en marcha para afrontar algún problema y en qué medida podrían afectar la disponibilidad de recursos para las aspiraciones propuestas.

t) Marco legal

53. Se debe investigar qué leyes y normas existen en relación con las actividades a desarrollar, por ejemplo, si existen normas para proteger el medio ambiente, o normas para la ejecución de obras de competencia del gobierno nacional, municipal, del área territorial, y se debe vigilar que se cumplan.

2. Consolidación de los datos en un documento de trabajo

54. Estamos de acuerdo con quienes alertan que hay que tener cuidado en no hacer de este trabajo una lista interminable de datos, de tablas y de números que por un lado quita tiempo a tareas más importantes de participación social, y por otro no significan gran cosa. Por ejemplo, el dato sobre la renta promedio es un dato que dice menos que el dato

⁷³ En el caso de Venezuela, por ejemplo, la comuna se beneficia de los siguientes programas: Mercal, PDVAL, Misiones Educativas, Misión Barrio Adentro; planes de financiamiento popular nacional, regional o municipales como Inapymi, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer, Fondemi, Fonendógeno, cajas de ahorro, bancos cooperativos, fondos de crédito regional.

acerca de cuánto reciben los sectores más pobres en comparación con los sectores más ricos.

55. Recomendamos que cuando se haga una exposición sintética de la base de datos con la información recaudada por los activistas en los organismos competentes y aquellas obtenidas de la propia gente, se combine la exposición de datos en PowerPoint con fotografías que den una imagen de las características de dicho territorio y sus principales problemas.

56. En el caso de comunidades pequeñas se podrían utilizar mapas diseñados por la misma gente.

57. Es importante seleccionar bien a las personas que expongan los datos. Deben tener capacidad pedagógica. Debe evitarse la utilización de términos demasiado técnicos. Todos deben ser capaces de entender la presentación.

58. Toda la información recogida y sintetizada en la forma más pedagógica posible debe facilitar su utilización en los pasos siguientes del proceso de planificación participativa y permitirá que la gente vea con mayor claridad su situación inicial, la interrelación entre los distintos asuntos territoriales, las oportunidades existentes y podrá determinar prioridades en forma más informada. Y muy especialmente, facilitarán la participación de niños, jóvenes y personas con menores niveles de educación o capacidad de pensamiento abstracto.

59. Muchas veces las personas que presentan los datos terminan extendiéndose mucho, cansando innecesariamente a los participantes y quitando dinamismo a la asamblea. Por eso es bueno que antes de las presentaciones se hagan pruebas viendo si estas están bien diseñadas, si son suficientemente sintéticas, cuáles son los tiempos reales para presentarlas.

60. Esos datos organizados en una información única deben proporcionar una visión objetiva de la realidad de cada área geográfica. Con ellos se debería poder constituir una especie de fotografía del área.

61. Y, como decíamos en el párrafo 21, se deben diseñar formularios que contengan los datos de interés y que puedan ser llenados rápidamente en forma manual, simplificando así la recolección de la información. Hay que procurar sean lo más sintéticos posible.

62. Si se dispone de recursos tecnológicos, es aconsejable diseñar sencillas bases de datos en soporte informático que sean fáciles de utilizar. Pero, atendiendo a la posibilidad de que haya comunidades donde esto no sea posible, ponemos a disposición de nuestros lectores en Anexo I algunos ejemplos de formularios o planillas que puedan ser rellenados a mano.

Capítulo II. Conocimiento directo del terreno

63. Además del conocimiento sobre el área geográfica que se obtiene al elaborar la base de datos anteriormente mencionada, es muy conveniente que los consejeros comunitarios, territoriales o municipales, tengan un conocimiento más directo del que proporcionan los datos en papel de lo que sucede en su respectiva área geográfica. Un conocimiento que puede obtenerse de un recorrido físico de los consejeros por el área geográfica que les corresponda, no solo para ver la situación con sus propios ojos, sino también para oír qué dicen los afectados al respecto.

64. En el caso de las comunidades, como estamos hablando de espacios relativamente pequeños, donde se dice que todo el mundo se conoce, no parece necesario organizar expresamente un recorrido formal de los miembros del Consejo por la comunidad para establecer el diagnóstico. No obstante, si del estudio de la base de datos surgieran dudas o contradicciones entre lo reflejado en los documentos y la experiencia de algunos miembros, es necesario hablar con las personas afectadas y, en su caso, que un grupo *ad-hoc* del Consejo se desplace al lugar o lugares cuestionados, para comprobar cuál es la situación real.

65. En el caso de las áreas territoriales y del municipio, sin descartar los aportes de los miembros del Consejo y de otras personas (maestros, médicos, asistentes sociales, etcétera) con experiencia directa, consideramos muy útil y casi imprescindible que cada consejo territorial o municipal organice un recorrido por su respectiva área geográfica para ver la situación en la que esta se encuentra.

66. Para evitar que de ese recorrido salga una visión parcial de la realidad, los miembros del consejo deben realizar un recorrido por toda el área territorial o el municipio. Si se trata de un espacio grande este recorrido debería hacerse en autobús y debería estar guiado por un miembro del Equipo de Promoción Social, quien iría señalando dónde están localizados los elementos más significativos que aparecieron en la respectiva base de datos.

67. Luego de haber logrado una visión general de dicha área geográfica conviene distribuir el territorio entre los grupos de trabajo que se hayan creado.⁷⁴ Cada grupo se divide en dos subgrupos: uno desempeña el papel de “ojos” y el otro de “oídos”. Las personas a las que les corresponde cumplir la función de “ojos” recorren esa área detectando visualmente la situación en la que se encuentra. Las que desempeñan la función de “oídos” van

⁷⁴ La mayor parte del contenido de estos párrafos ha sido tomado de un libro que preparábamos con el economista venezolano, Noel López, desde el 2009, sobre Planificación Participativa en el Municipio.

entrevistando a la gente, solicitándoles que enumeren los principales problemas que la afectan y las soluciones que vislumbran.

68. No deben confiar en su memoria, deben ir anotando las principales cosas que la gente les comunica en una libreta.

69. Además, la visita no debe desarrollarse como grupo sino en forma individual, o, si se estima necesario, por no más de dos personas del grupo. Esto permite lograr mayor espontaneidad en los entrevistados y, a la vez, permite que se pueda entrevistar a más gente.

70. Y para evitar la reiteración de visitas es conveniente distribuir previamente los espacios asignados entre los miembros de cada subgrupo.

71. En este ejercicio a diferencia de otros que vendrán más adelante, es conveniente que los técnicos trabajen por separado de forma de contrastar luego la información proporcionada por ellos de la obtenida por los consejeros y consejeras.

72. Es importante señalar que esta actividad debe ser realizada pensando en todos los aspectos del inventario y no solo en la temática que le tocó al grupo en que esté inserta la persona que realiza el recorrido.

73. Antes de visitar cada zona, los grupos deben disponer de la información suficiente sobre esta para que puedan orientarse sin dificultades en el estudio en terreno: lugares más concurridos, sitios de especial interés, lugares donde es posible localizar a buenos informantes. No obstante, no es recomendable que se asigne a los consejeros o consejeras recorridos que formen parte de las comunidades o áreas territoriales por las que hayan sido electos.

74. Aunque los consejeros y consejeras suelen conocer la problemática general de su territorio o municipio, el recorrido puede permitirles advertir situaciones a las que probablemente nunca antes habían prestado atención. Por otra parte, se verán obligados a confrontar sus propias opiniones con las emitidas por las personas interrogadas en el camino.

75. De esta forma los consejeros y consejeras podrán observar en persona los problemas que más afectan a sus habitantes y aquellos que requieren una solución más urgente. Podrán muchas veces darse cuenta de que los problemas priorizados en algunos lugares son menos urgentes que los de otros y, movidos por un espíritu de solidaridad interterritorial, sentirán la necesidad de pronunciarse a favor de proyectos que no eran originalmente los suyos.

76. Esta misma metodología sería aplicable al grupo *ad-hoc* que en su caso se haya formado en la comunidad.

Capítulo III. Formulación de los cambios deseados y su traducción en un listado de aspiraciones (Primer Paso)

Son cinco los pasos a seguir en un proceso de planificación participativa:

(Primer Paso) Formulación de los cambios deseados y su traducción en un listado de aspiraciones

(Segundo Paso) Determinación de las prioridades

(Tercer Paso) Metodología para explorar las alternativas de acciones

(Cuarto Paso) Elaboración de los Proyectos

(Quinto Paso) Formulación de los planes

En este capítulo nos detendremos en el primero: Formulación de los cambios deseados y su traducción en un listado de aspiraciones.

1. Aspiraciones y preguntas motivadoras

77. En la primera sección, párrafos 277 al 286, nos referimos a la necesidad de imaginarnos la realidad ideal en la que quisiéramos vivir y no limitarnos a solo señalar los problemas. Pero, al mismo tiempo, advertíamos que no debíamos quedarnos en formulaciones demasiadas abstractas, sino que debíamos buscar formas más concretas de expresar esos deseos o sueños, y a eso le llamamos “aspiraciones”.

78. Creemos que, para estimular el intercambio de ideas, conviene formular preguntas que ayuden a los vecinos a identificar lo que quieren para su comunidad.

79. Como la experiencia nos dice que muchas veces las personas suelen confundir las aspiraciones con la forma de concretarlas, nuestras preguntas deben evitar orientar a las personas a imaginar soluciones concretas; esa etapa vendrá más adelante, en el tercer paso que se refiere a la exploración de las alternativas de acciones para lograr los cambios deseados.

80. Por ejemplo, suponiendo que existan varias personas desempleadas en esa comunidad, una de las aspiraciones que seguramente surgirá es la de que todos sus habitantes logren tener un trabajo digno, pero en lugar de expresar esta aspiración como un deseo suelen plantearse soluciones como, por ejemplo, crear una cooperativa que confeccione uniformes escolares para crear fuentes de trabajo.

81. Para evitar este tipo de confusiones, recomendamos a los facilitadores formular correctamente las preguntas generadoras. Habría

que preguntar, ¿cómo aspiran o desearían ustedes que su comunidad fuese en cuanto al empleo?

82. De todas maneras, si la gente sigue teniendo dificultad para hablar de aspiraciones y tiende a enunciar respuestas que solucionarían el problema, podemos ayudarlas a identificar las aspiraciones y anotar en un papelógrafo las soluciones que plantean, para que no sientan que sus propuestas son rechazadas, aclarando que las estamos anotando para que no se pierdan y para retomarlas más adelante, en otro momento del proceso.

83. Dentro de las temáticas a abordar consideramos conveniente que se motive al colectivo para que considere el aspecto organizativo como uno de los aspectos a trabajar. Otro aspecto a motivar podría ser el tema de la discriminación.

84. Ver en Anexo II ejemplos de preguntas motivadoras en diferentes temáticas pensadas para el nivel de la comunidad.

2. Metodología para recoger las aspiraciones en la comunidad

85. Aquí vamos a distinguir entre el primer nivel de planificación: la comunidad y los otros dos: áreas territoriales y municipio. Y vamos a suponer que en esa comunidad existen áreas vecinales.

Áreas vecinales

Actividad 1. Recogida de las aspiraciones

86. Miembros del Equipo de Planificación Comunitaria, que luego del primer año será sustituido por el Consejo de Planificación Comunitaria, hacen reuniones en las áreas vecinales para explicar el objetivo perseguido con el proceso de planificación, los momentos que lo componen, los pasos que hay que dar para la formulación del plan, la forma en que se va a organizar el trabajo.

87. Luego explican en detalle en qué consiste el primer paso. Por qué es importante soñar, es decir, **partir por preguntarnos en qué comunidad desearíamos vivir** y no partir analizando los problemas que esta padece.

88. Enseguida estimulan un intercambio de ideas sobre este aspecto y orientan que este sueño se concrete en aspiraciones mediante las preguntas motivadoras sobre diferentes aspectos de la comunidad (ver ejemplos más adelante) y va recogiendo en un papelógrafo en forma sintética lo que las personas van expresando.

89. Los listados de aspiraciones surgidos en las áreas vecinales producto de esta actividad se entregan al Equipo de Planificación y Presupuesto. En el caso de una comunidad muy pequeña, en que no tiene

sentido la subdivisión en áreas vecinales, ese listado surge de la misma Asamblea Comunitaria.

Equipo de Planificación Comunitaria

Actividad 2. Confección de los listados de aspiraciones

90. El Equipo de Planificación Comunitaria debe reunir en un listado único las aspiraciones surgidas en las diferentes áreas vecinales en el caso de comunidades grandes, tratando de uniformar la forma de expresarlas, que suelen ser muy variadas, aunque en el fondo expresan una misma aspiración.

91. Una vez hecho este trabajo, debe organizar las aspiraciones por temáticas. Entre las temáticas que suelen presentarse con más frecuencia están las siguientes: Cultura, Educación, Economía, Medio ambiente, Deporte y Recreación, Salud, Infraestructura, Organización y Relaciones humanas.

92. A continuación, para el caso de aspiraciones referidas a la comunidad, exponemos ejemplos tanto de un listado único de aspiraciones, que las reúne a todas ellas, como de listados de esas mismas aspiraciones, pero ahora organizadas por temática.

Listado único de aspiraciones

Una comunidad donde:

1. Existan espacios y formas sanas de recreación.
2. Se pueda escuchar música tradicional de la zona.
3. Los artistas que vivan en la comunidad se comprometan a trabajar con los niños en diversas iniciativas.
4. Se practique masivamente el deporte.
5. Se pueda pasear de noche sin temor a ser asaltados.
6. Las calles y lugares públicos estén iluminados.
7. Reine la limpieza.
8. Se cuente con una parada de autobuses techada.
9. El abastecimiento de agua sea diario y abundante.
10. Todo el mundo tenga trabajo.
11. Se cuente con suficiente oferta de alimentos.
12. Las diversas organizaciones comunitarias estén trabajando en forma articulada.
13. El desarrollo productivo respete el medio ambiente.

14. Todas las personas se sientan llamadas a participar.
15. Se trabaje evitando todo tipo de discriminación.
16. La juventud esté trabajando en forma organizada.

Listado de aspiraciones en lo organizativo

Una comunidad donde:

12. Las diversas organizaciones comunitarias estén trabajando en forma articulada.
10. Todas las personas se sientan llamadas a participar.
15. Se trabaje evitando todo tipo de discriminación.
16. La juventud esté trabajando en forma organizada.

Listado de aspiraciones en Economía

Una comunidad donde:

11. Se cuente con suficiente oferta de alimentos.
13. El desarrollo productivo respete el medio ambiente.
10. Todo el mundo tenga trabajo.

Listado de aspiraciones en Cultura

Una comunidad donde:

1. La juventud y los habitantes, en general, tengan espacios y formas sanas de recreación.
2. Se pueda escuchar música tradicional de la zona.
3. Los artistas que viven en la comunidad se comprometan a trabajar con los niños en diversas iniciativas.

Asamblea Comunitaria (Grupos de trabajo)

Actividad 3. Grupos de trabajo examinan y completan listados de aspiraciones

93. En la Asamblea de Planificación Comunitaria se deben conformar grupos de trabajo con las aspiraciones organizadas en temáticas para examinar si todas las aspiraciones están reflejadas en esos listados o si algunas de ellas, por diversas razones, no han sido mencionadas.

94. Cada grupo de trabajo deberá ser provisto del listado correspondiente (papelógrafo o versión digital).

95. Para estimular el intercambio de ideas acerca de otras posibles aspiraciones, recomendamos utilizar las preguntas motivadoras incluidas en el Anexo II ya señalado.

Asamblea Comunitaria (Plenaria)

Actividad 4. Pleno de la Asamblea Comunitaria elabora un listado único de aspiraciones

96. Luego de realizada esta actividad en cada grupo de trabajo, el pleno de la Asamblea discute y aprueba o modifica los listados presentados por los grupos de trabajo y los entrega al Consejo de Planificación Comunitaria para que empiece a trabajar con la jerarquización de las aspiraciones.

3. Metodología para recoger las aspiraciones en las áreas territoriales y el municipio

97. A diferencia de las comunidades, en las áreas territoriales y el municipio se debe trabajar con un material previo que son los sueños y aspiraciones formuladas por las comunidades que son de competencia de estos niveles superiores de gobierno.

98. En los párrafos siguientes vamos a describir los aspectos singulares del proceso en el caso de las áreas territoriales. En el caso del municipio el proceso sería similar con la salvedad de que a este nivel se deberá partir por analizar las aspiraciones de competencia municipal provenientes de las áreas territoriales.

Consejo Territorial (Plenaria)

Actividad 1. Recepción de las aspiraciones surgidas en las comunidades, pero cuya ejecución no está a su alcance.

99. El Consejo debe comenzar por conocer las aspiraciones surgidas en las comunidades que se refieren a su área territorial. Se trata de aspiraciones que ya han sido jerarquizadas en las comunidades, pero sobre las cuales estas entienden que no tienen capacidad para resolverlas con los recursos con que cuentan y por eso han sido elevadas al área territorial o municipal.

100. La consejera o el consejero que representan a cada comunidad debe traer el listado de dichas aspiraciones. Estos listados deben colocarse en un lugar visible en la sala de reuniones.

101. Todos los miembros del Consejo de Planificación Territorial deben leer con atención los listados y pedir explicaciones a los consejeros respectivos en el caso de estimarlo conveniente.

102. El Consejo de Planificación Territorial, con el apoyo del Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto, debe hacer un esfuerzo por agrupar las aspiraciones similares, pero con diferente formulación, de las diversas comunidades.

103. Una vez hecho esto deben conformarse grupos de trabajo por temática.

Actividad 2. Recorrido por el territorio.

104. Teniendo presente las aspiraciones presentadas por las comunidades es conveniente realizar el recorrido usando la metodología señalada en Capítulo II.

Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto

Actividad 3. Confección de listados de aspiraciones por temática

105. El Equipo Técnico de Planificación y Presupuesto debe elaborar un listado que recoja refundidas las aspiraciones señaladas por las comunidades y las nuevas que puedan haber surgido del recorrido realizado por los consejeros y consejeras territoriales y luego debe agruparlas por temática, indicando las comunidades que las formularon.

Consejo de Planificación: grupos de trabajo por temática

Actividad 4. Formulación de los cambios deseados para esa área territorial y su concreción en un listado de aspiraciones

106. Partiendo del listado correspondiente a su temática cada grupo de trabajo por temática estudia y reformula si fuese el caso las aspiraciones de su respectiva temática. Y para ello recomendamos que el grupo no se limite a señalar aspiraciones que resuelvan los actuales problemas, sino que vaya más allá, y haga un esfuerzo por imaginarse la realidad ideal en la que quisiera vivir en relación con esa temática.

Consejo de Planificación: (Plenaria)

Actividad 5. Aprobación de la propuesta de listado de aspiraciones

107. El Consejo de Planificación Territorial revisa el resultado de los diferentes grupos de trabajo y aprueba la propuesta de listados de aspiraciones agrupados por temática.

Asamblea Territorial

Actividad 6: Aprobación del listado de aspiraciones

108. El Consejo presenta los listados resultado de su trabajo a la Asamblea Territorial.

109. Esta Asamblea no debe limitarse a tomar nota del listado de aspiraciones presentado por el Consejo, sus miembros pueden proponer nuevas aspiraciones resultado del diagnóstico de la situación realizado anteriormente. Si la Asamblea aprueba algunas de estas propuestas estas

aspiraciones deben añadirse al listado resumen anterior acompañadas de una justificación razonada de por qué considera necesario añadir dichas aspiraciones.

110. Del resultado de la discusión debe surgir el listado de aspiraciones de dimensión territorial que, una vez aprobado por la Asamblea, debe ser devuelto al Consejo para que empiece a trabajar en la jerarquización de las aspiraciones.

111. Veamos a continuación un posible listado de aspiraciones, en el aspecto de la cultura. Como se puede constatar, figuran dos aspiraciones en negrita. Estas aspiraciones no venían en los listados presentados por las comunidades organizadas, sino que salieron a luz cuando se hizo el trabajo de grupo pensando en la cultura en el territorio.

Listado de aspiraciones en Cultura

Un territorio en el que:

- Exista una oferta suficiente de enseñanza secundaria.
 - Exista la posibilidad de conectarse a Internet gratuitamente en el territorio.
- No se concentre la oferta cultural en el área central del territorio.
- Que haya espacios que sirvan a varias comunidades donde la oferta cultural cuente con los medios técnicos más avanzados para su puesta en escena

Capítulo IV. Determinación de las prioridades (segundo paso)

112. Hemos dicho en la primera parte de este trabajo que no podemos satisfacer de inmediato todas las aspiraciones que se han recogido tanto por razones de recursos como de tiempo, y que, por lo tanto, debemos determinar cuáles de ellas podemos atender prioritariamente, analizando cada una, señalando los problemas y amenazas que impiden que se vuelvan realidad, y las fortalezas y oportunidades que nos pueden ayudar a alcanzarlas, de tal modo que con estas informaciones sea posible determinar las prioridades.

113. Hemos propuesto que la confección de los listados de aspiraciones se inicie en las áreas vecinales y se desarrolle principalmente en las Asambleas de Planificación Comunitarias con la participación de todas y todos los deseen participar. Para la priorización de las aspiraciones proponemos algo diferente: consideramos que debe realizarse en el seno de los Consejos de Planificación.

114. Pensamos que este debate, exige un estudio sosegado y en profundidad de cada una de las aspiraciones y que por ello debe ser realizado en grupos pequeños en los que todos los participantes puedan expresar su opinión en profundidad de forma que se llegue a resultados consensuados.

115. Estos resultados deben ser presentados luego a la respectiva Asamblea e Planificación para ser refrendados o enmendados por ella.

116. A continuación señalamos las actividades a desarrollar correspondientes a este paso del proceso de planificación participativa. Tal como hicimos en la formulación de las aspiraciones distinguiremos entre las actividades que deben realizarse en el nivel comunitario de las que deben hacerlo en el nivel de las áreas territoriales y el municipio.

1. Metodología en las comunidades

Consejo Comunitario

Actividad 1. (Plenaria) Presentación del listado único de aspiraciones y explicación del proceso que se va a seguir

117. El Equipo de Planificación presenta al Consejo de Planificación el listado único de aspiraciones depurado y organizado y expone la metodología a emplear.

118. Propone la constitución de grupos de trabajo organizados según las temáticas en que se han reunido previamente las aspiraciones.

119. Explica que se analizará la situación actual referida a cada aspiración, tomando en cuenta los problemas que impiden su realización, las amenazas que pueden afectar a la comunidad en caso de que la situación no cambie y las fortalezas y oportunidades que pueden facilitar su concreción. Advierte que, luego, esta información servirá para determinar qué aspiraciones deberán ser priorizadas, por lo que deberá ser conservada en forma sintética en un papelógrafo o en un cuadro en formato electrónico que luego se pueda proyectar.

Actividad 2 (grupos de trabajo). Análisis de la situación actual de la comunidad en relación con cada aspiración

120. Se coloca en el lugar de reunión de cada grupo de trabajo el papelógrafo con el listado de aspiraciones correspondientes a ese grupo y un papelógrafo limpio donde se van volcando los resultados del intercambio de opiniones (ver más abajo su diseño).

121. Como en estos grupos, además de los consejeros y consejeras participan otras personas (expertos y expertas voluntarias o institucionales), para no inhibir la participación de los consejeros y consejeras recomendamos que para esta actividad se establezca la norma de que primero hablen estos últimos y luego los expertos.

122. Es en esta actividad donde el aporte de las personas con más conocimientos técnicos puede ser muy valioso ya que, si los participantes se quedan, por ejemplo, en los problemas u obstáculos más aparentes, ellos pueden corregir esa apreciación limitada aportando sus conocimientos técnicos para ir a la raíz de las causas.

123. Ver en Cuadro 1 un ejemplo de cómo debería confeccionarse este papelógrafo (u otro elemento similar):

Cuadro 1. Ejemplo de situación actual de la comunidad en relación con cada aspiración

| Listado de aspiraciones | Situación actual (problemas, amenazas, fortalezas y oportunidades) |
|--|--|
| Recreación sana | <ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay iniciativas ni lugares de recreación. ▪ Personas recurren al alcohol. ▪ En comunidades vecinas está aumentando el consumo de drogas y están apareciendo pequeños trapicheadores. ▪ Hay un espacio de cine al aire libre que puede ser acondicionado como espacio de esparcimiento. ▪ Hay mucha gente dispuesta a hacer trabajo voluntario |
| Limpia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Por falta de contenedores la basura se acumula en un lugar baldío. ▪ Empiezan a aparecer ratas y enfermedades. ▪ La gente está muy dispuesta a colaborar para realizar un trabajo voluntario de limpieza. ▪ El vertedero podría transformarse en una placita. ▪ Hay disposición de la Alcaldía para poner los contenedores y planificar la recogida de la basura con la comunidad. |
| Escuchar música tradicional de la zona | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lo que se escucha es música extranjera. ▪ Hay grupos que practican la música tradicional. |
| Trabajo de los artistas con los niños | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Esta aspiración no parte de un problema. ▪ Hay varios artistas que viven en la comunidad y que están dispuestos a colaborar. ▪ Los niños tienen bastante tiempo libre luego de sus clases. ▪ La escuela ofrece sus dependencias. |
| Práctica masiva de deportes | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de canchas deportivas. ▪ Hay interés de la juventud por hacer deportes. ▪ Hay personal preparado para entrenar. ▪ Los padres de familia están deseosos de colaborar. ▪ Hay un espacio baldío que podría ser usado para la práctica de deportes. |

| Listado de aspiraciones | Situación actual (problemas, amenazas, fortalezas y oportunidades) |
|--|--|
| Posibilidad de pasear de noche sin temor a ser asaltados | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Muchos asaltos. ▪ Calles sin iluminación. ▪ Está creciendo la violencia en el municipio y están apareciendo grupos juveniles armados. ▪ Hay preocupación entre las autoridades municipales por este hecho y existe la disposición a adoptar medidas. ▪ Existe el tendido eléctrico y los postes, lo que faltan son luminarias. ▪ Hay una oferta del Estado para cambiar chatarra de acero por ampolletas. ▪ Existe disposición para realizar trabajo de vigilancia voluntario. |
| Otras | |

Actividad 3 (Plenaria). Priorización a partir de determinados criterios

124. Una vez analizada la situación de la que partimos en relación con cada aspiración, debemos proceder a establecer las prioridades. Para ello se reexamina el listado único de aspiraciones —ahora enriquecido con el análisis anterior—, otorgando una puntuación a cada una de ellas en función de criterios previamente acordados mediante una discusión colectiva que permita llegar a un consenso.

125. Deben colocarse en un lugar visible los papelógrafos del paso anterior para que ayuden a recordar las consideraciones hechas en los grupos de trabajo. Y al otorgar los puntajes, es conveniente que se pronuncie primero el grupo que estudió dichas aspiraciones ya que tendrá más argumentos para determinarlos.

126. Luego el Equipo de Planificación debe exponer los criterios a utilizar para otorgar los puntajes. Estos han sido seleccionados en relación con los objetivos que nos proponemos alcanzar. En nuestro caso, por ejemplo, queremos que los problemas más urgentes sean atendidos primero; que el máximo de gente sea favorecido por la medida; que esta favorezca especialmente a los sectores más pobres, a las mujeres y a los jóvenes; que sea compatible con la conservación de la naturaleza; y, muy especialmente, que la comunidad pueda materializarla con sus propios recursos (financieros, materiales y humanos).

127. A estos objetivos pueden añadirse otros, como que favorezca especialmente a las personas mayores, a las personas con discapacidad, entre otros, o se puede eliminar alguno. No obstante, ciertos criterios nos

parecen esenciales como el de la urgencia, el sector social favorecido, el costo y la posibilidad de materialización con recursos propios.

a) Criterios a utilizar

128. A partir de las consideraciones anteriores, proponemos utilizar los siguientes criterios: 1) urgencia de solución, 2) extensión de población beneficiada, 3) grado en que favorece a los sectores más pobres, 4) grado en que favorece a las mujeres, 5) grado en que favorece a la juventud, 6) respeto a la naturaleza, 7) costo y 8) capacidad que tiene la comunidad para concretarla con sus propios recursos.

129. Para recoger los puntajes se confecciona un papelógrafo con 11 columnas. En la primera se enuncia sintéticamente la aspiración; en la segunda se anota el puntaje correspondiente a la urgencia; en la tercera, la extensión de la población beneficiada; en la cuarta, el impacto sobre el medio ambiente; en la quinta, si existe beneficio especial para los sectores más pobres; en la sexta, el impacto sobre las mujeres; en la séptima, el impacto sobre los jóvenes; en la octava, el costo; en la novena, la suma de los puntajes anteriores; en la décima, la capacidad que tiene la comunidad de concretarla con los recursos de que dispone; y en la undécima y última el puntaje final obtenido como resultado de multiplicar la novena (la suma) por la décima (la capacidad que tiene la comunidad para concretarla) Ver más abajo el Cuadro 2: *Listado general de aspiraciones con sus puntajes*.

130. Cuando se establecen las puntuaciones debe pensarse en cada aspiración, pero relacionándola con las otras ya que, si se considera una aspiración sin tener en cuenta las demás, podríamos cometer errores y calificar de muy urgente una aspiración que, si se compara con las otras, quizás no merece esa calificación. Por eso recomendamos hacer una primera evaluación y luego ir la revisando, porque puede haber algunos cambios al considerar el conjunto de ellas.

b) Puntuación por criterio

131. A continuación proponemos una determinada puntuación para cada criterio. La plenaria debe aprobar o modificar nuestra propuesta si así lo estima conveniente.

Urgencia de la solución

132. La pregunta que correspondería a este criterio sería: ¿la solución a este problema puede esperar o la situación es tal que si no se resuelve de inmediato puede producir grandes perjuicios a la comunidad?

133. Los parámetros para establecer el puntaje son: a) muy urgente (si no se resuelve de inmediato pueden producirse graves perjuicios para la

comunidad, como enfermedades incurables o muerte de habitantes), b) urgente (debe resolverse en un corto plazo porque si no se concreta se producirán efectos nocivos para la vida de las personas), c) puede esperar algo (si no se concreta puede producir efectos nocivos, pero estos no afectan integralmente la vida de las personas, d) poco urgente (su no concreción produce malestar pero no graves perjuicios), y e) es un buen proyecto pero su no materialización no afecta a nadie negativamente. Proponemos otorgar 4 puntos al primero, 3 puntos al segundo, 2 puntos al tercero, un punto al cuarto, y 0 punto al quinto.

| Criterio | Parámetros | Puntajes |
|---|-----------------------|-----------------|
| Urgencia de solución | a) Muy urgente | 4 |
| ¿Cuál es el grado de urgencia de la solución? | b) Urgente | 3 |
| | c) Puede esperar algo | 2 |
| | d) Poco urgente | 1 |
| | e) Sin plazo | 0 |

Extensión de la población beneficiada

134. La pregunta para determinar el puntaje debería ser: ¿La concreción de esta aspiración favorece a toda la población, a más de dos tercios de la población, a más de un tercio, a menos de un tercio o solo a quien hace la propuesta? Los parámetros para establecer el puntaje son: a) todos, b) más de dos tercios, c) más de un tercio, d) un tercio o menos y e) solo a quien la plantea. Proponemos otorgar: 4 puntos al primero, 3 puntos al segundo, 2 puntos al tercero, 1 punto al cuarto y 0 punto al quinto.

| Criterio | Parámetros | Puntajes | |
|--|--|-------------------|---|
| Extensión de la población beneficiada | Toda la población. | 4 | |
| | Más de dos tercios. | 3 | |
| | ¿Cuál es el porcentaje de población beneficiada? | Más de un tercio. | 2 |
| | Un tercio o menos. | 1 | |
| | Solo a quien la propone | 0 | |

Compatible con el respeto a la naturaleza

135. La pregunta para determinar el puntaje podría ser: ¿La concreción de esta aspiración beneficia a la naturaleza o produce algún impacto negativo y si lo hace, en qué dimensión?

136. Los parámetros para establecer el puntaje serían: a) beneficia el medioambiente, b) no daña c) produce impacto negativo pero controlable, d) produce impacto negativo, pero sus beneficios son mayores que sus efectos negativos y e) produce gran impacto negativo (sus daños son de

grandes dimensiones e irrecuperables) Proponemos otorgar 4 puntos al primero, 3 puntos al segundo, 2 puntos al tercero, 1 punto al cuarto y 0 punto al quinto, porque no podemos otorgarle ningún punto a una obra que tendría consecuencias muy negativas para el medio ambiente y, por lo tanto, para el propio futuro de la comunidad.

| Criterio | Parámetros | Puntajes |
|--|---|-----------------|
| Compatible con el respeto a la naturaleza ¿Cómo afecta a la naturaleza la concreción de la aspiración? | a) Favorece. | 4 |
| | b) No daña. | 3 |
| | c) Daña algo, pero se pueden tomar medidas. | 2 |
| | d) Daña, pero compensa. | 1 |
| | e) Daña enormemente. | 0 |

Grado en que favorece a los sectores más pobres

137. La pregunta para determinar el puntaje debería ser: ¿Tiene efectos particularmente intensos sobre la situación de los más pobres, mejora su situación y reduce, por tanto, la inequidad social existente?

138. Los parámetros para establecer el puntaje son:

- a) está destinada específicamente a mejorar la situación de los más pobres,
- b) tiene indirectamente efectos favorables en la situación de los más pobres, y
- c) no tiene efectos particulares sobre la situación de los más pobres.

139. Proponemos otorgar: 4 puntos al primero, 2 puntos al segundo y 0 punto al tercero.

| Criterio | Parámetros | Puntaje |
|---|--|----------------|
| Grado en que favorece a los sectores más pobres ¿Tiene efectos particulares sobre la situación de los más pobres? | a) Está destinada específicamente a mejorar la situación de los más pobres. | 4 |
| | b) Tendrá indirectamente efectos favorables en la situación de los más pobres. | 2 |
| | c) No tiene efectos particulares sobre la situación de los más pobres. | 0 |

140. De esta forma se trata de favorecer aquellas aspiraciones cuya concreción vendría a mejorar la situación de los sectores sociales hasta

ahora más postergados y con mayores necesidades de la población, objetivo central de todos los gobiernos que se han planteado avanzar hacia una sociedad que supere el capitalismo. Este mismo modelo podría aplicarse a otros casos de discriminación positiva por razones de género, edad, raza, cultura, discapacidad.

Grado en que favorece a las mujeres

141. La pregunta para determinar el puntaje podría ser: ¿La concreción de esta aspiración beneficia de manera especial y directa a las mujeres? ¿lo hace de una manera indirecta? o ¿no tiene un efecto alguno sobre ellas?

142. Y los parámetros para establecer el puntaje son: a) favorece de manera especial y directa a las mujeres, b) lo hace de manera indirecta, c) no las favorece especialmente. Se propone otorgar: 2 puntos al primero, 1 punto al segundo y 0 punto al tercero.

143. Como ustedes pueden observar, hemos sugerido otorgar un puntaje mayor al criterio referido a los sectores más pobres que al referido a la mujer, porque entendemos que la primera prioridad que debemos tener es la de encaminarnos a una sociedad en que haya una distribución cada vez más justa de la riqueza, lo que, por otra parte, beneficiará a un importante número de mujeres, ya que son las mujeres más pobres las que generalmente son doblemente explotadas: tanto en el trabajo como en su hogar.

| | Parámetros | Puntajes |
|--|--|-----------------|
| Mujeres ¿Beneficia directa o indirectamente a las mujeres? | a) Beneficia de manera directa y especial a las mujeres. | 2 |
| | b) Lo hace indirectamente. | 1 |
| | c) No las favorece especialmente. | 0 |

Grado en que favorece a la juventud

144. La pregunta para determinar el puntaje podría ser: ¿La concreción de esta aspiración beneficia de manera especial y directa a los jóvenes, tiene indirectamente efectos favorables sobre los jóvenes o la juventud no obtiene beneficio especial alguno como tal?

145. Y los parámetros para establecer el puntaje son: a) beneficia de manera especial y directa a los jóvenes, b) lo hace indirectamente, c) no los beneficia en forma especial como jóvenes. Se le otorga 2 puntos al primero, 1 punto al segundo y 0 punto al tercero.

| Criterio | Parámetros | Puntajes |
|---|--|-----------------|
| Juventud ¿A cuántos jóvenes beneficia directamente? | a) Beneficia de manera directa y especial a los jóvenes. | 2 |
| | b) Los beneficia en forma indirecta. | 1 |
| | c) No los beneficia en forma especial. | 0 |

Costo de la solución

146. Este criterio supone una apreciación muy general del costo de la posible solución para cada aspiración. Es posible que en el debate puedan proponerse diferentes soluciones y en ese caso parece recomendable tomar en cuenta el costo de la más barata, es decir aquella solución que la comunidad está en mejores condiciones de asumir.

147. También, al estimar el costo, habrá que tener en cuenta su auto sustentación en el tiempo. Es decir, al calcular el costo debemos considerar dos aspectos diferentes: por una parte, cuánto va a costar alcanzar la aspiración y, por otra, si una vez realizada la obra o servicio será necesario prever unos gastos o trabajos periódicos para mantenerla en funcionamiento.

148. Señalar esto no es desdeñable, porque un problema recurrente en muchas obras comunitarias es que una vez realizadas estas se abandonan a su destino sin tener en cuenta que es necesario un esfuerzo de mantenimiento para evitar su deterioro acelerado, que pueda devolvernos a la situación original. Por otra parte, a veces planificamos obras pensando solo en el aspecto físico y no en el personal que se requerirá para hacerlas funcionar (por ejemplo, la construcción de una escuela, sin pensar en los profesores y profesoras que impartirán las clases y el personal de apoyo. Por lo tanto, para otorgar el puntaje a un proyecto a partir del criterio de su costo, no debemos olvidar este segundo aspecto.

149. La pregunta es: ¿cuán costosa puede ser la solución más barata y cuánto dinero se necesitaría para mantener esa obra o servicio funcionando?

150. Y los parámetros: a) no tiene costo b) muy barata, c) tiene algo de costo, pero puede ser asumido por la comunidad, d) costosa y por ello requiere de cierto financiamiento externo, y e) demasiado costosa y por ello requiere de gran financiamiento externo. Se propone otorgar: 4 puntos al

primero, 3 puntos al segundo, 2 puntos al tercero, 1 punto al cuarto y 0 punto al quinto.

151. ¿Por qué ponemos el mayor puntaje al parámetro muy barato? Porque queremos favorecer aquellas aspiraciones que sean más fáciles de materializar.

| Criterio | Parámetros | Puntaje |
|--|-------------------------------------|----------------|
| Costo de la solución ¿Cuán costosa es la solución y cuánto dinero se necesita para mantener esa obra o servicio funcionando? | a) No tiene costo. | 4 |
| | b) Muy barata. | 3 |
| | c) Costo asumible por la comunidad. | 2 |
| | d) Costosa. | 1 |
| | e) Demasiado costosa. | 0 |

Capacidad de la comunidad para materializarla con sus propios recursos

152. La pregunta para determinar el puntaje podría ser: ¿Cuál es la capacidad que tiene la comunidad para materializar su aspiración y dar mantenimiento a lo realizado?

153. Y los parámetros para establecer el puntaje son: a) tiene plena capacidad, b) tiene bastante capacidad, c) tiene poca capacidad y necesita recursos externos adicionales, d) no tiene capacidad.

154. Se propone otorgar: al primero, 3 puntos, al segundo, 2 puntos, al tercero, 1 punto y al cuarto, 0 punto.

| Criterio | Parámetros | Puntaje |
|---|------------------------|----------------|
| Capacidad de la comunidad para concretarla ¿Cuál es la capacidad que tiene la comunidad para materializar su aspiración y dar mantenimiento a lo realizado? | a) Plena capacidad. | 3 |
| | b) Bastante capacidad. | 2 |
| | c) Poca capacidad. | 1 |
| | d) No tiene capacidad. | 0 |

Una fórmula matemática que permite conseguir el objetivo buscado

155. Hemos valorado con 0 las aspiraciones que no pueden ser resueltas con los recursos de que dispone la comunidad.

156. ¿Por qué hemos hecho esto? Porque en este caso vamos a emplear una fórmula matemática que con el 0 nos permite excluir de la selección estas aspiraciones.

157. Veamos cómo funciona esto. Usamos una fórmula matemática en la que se suman los puntajes de todos los criterios anteriores (urgencia; extensión de los sectores beneficiados, grado en que beneficia a los pobres, a las mujeres, a la juventud; respeto a la naturaleza y costo) y su resultado se multiplica por el puntaje del último criterio.

158. Esa última operación (multiplicar por 0) es clave para determinar si se sigue adelante con la aspiración. Si la comunidad no tiene capacidad para concretar una aspiración porque ello requiere de grandes recursos, aunque esta aspiración haya tenido altos puntajes en todos los demás criterios, queda descartada porque el resultado se anula al multiplicarlo por el 0 del último criterio.

159. Hay que recordar que si un número se multiplica por 0 el resultado de esa multiplicación es 0.

160. Como veremos, esta fórmula es mucho más fácil de lo que parece a primera vista y fue ideada para calcular lo más objetivamente posible la jerarquía de los problemas que la comunidad puede resolver.

c) La aplicación de los criterios a un ejemplo

161. Pongamos un ejemplo: la aspiración de contar con abastecimiento de agua diaria y abundantemente en una comunidad que no tiene instalada esa infraestructura.

162. Como su solución es urgente porque ha habido varias epidemias, una de las cuales costó la vida de un niño, se le otorgan 4 puntos siguiendo el criterio de la urgencia.

163. Como toda la población es beneficiada si se concreta esta aspiración, se le otorgan 4 puntos en cuanto a criterio de qué cantidad de gente es favorecida.

164. Como el agua potable es fundamental para mantener sano el ambiente, también se le otorgan 4 puntos según ese criterio.

165. Como la solución, aunque beneficiará a todos en general, tendrá indirectamente un efecto positivo más intenso sobre la situación de los más pobres, ya que es este sector el que tiene menos posibilidades de suplir la ausencia de agua corriente, se le otorgan 2 puntos según este criterio.

166. Como las mujeres se beneficiarán indirectamente ya que ellas son las que más utilizan el agua, igualmente según ese criterio se le otorga 1 punto.

167. Como la juventud se beneficiará de la solución tanto como el resto de la población se le otorga en este caso 0 punto.

168. Como su solución es costosa, porque es necesario realizar la instalación de la red de agua potable, ya que hasta ahora el agua en varias

viviendas provenía de pozos individuales que han comenzado a secarse, aunque su mantenimiento no implique grandes gastos, según este tercer criterio se le otorga 1 punto.

169. Pero como la comunidad no tiene los recursos, ni la capacidad técnica y legal para construir la red, se le otorga un puntaje de 0, aplicando el criterio que se refiere a la capacidad que tiene la comunidad de concretarla. Entonces, si sumamos todos los puntajes menos el último (4+4+4+2+1+2+1) nos da 18. Pero si multiplicamos esos 18 puntos por el último (0) nos da cero (18 x 0 = 0).

170. Las aspiraciones cuyo resultado final es 0 quedan automáticamente eliminadas de la lista de aspiraciones priorizadas en el Plan de Desarrollo Comunitario, ya que la comunidad puede resolver solo aquellos inconvenientes haciendo uso de los recursos con los que cuenta.

171. Queremos advertir aquí, sin embargo, que cuando decimos “se eliminan de la lista de aspiraciones priorizadas en el Plan de Desarrollo Comunitario”, no estamos pensando en que la gente tenga que renunciar a dichas aspiraciones, sino simplemente en que ellas no van a formar parte de las obras que la comunidad va a incluir en sus planes comunitarios. Como veremos más adelante dichas aspiraciones podrán ser concretadas por otras instancias.

172. Veamos un caso opuesto: la aspiración a tener recreación sana y variada.

173. Como su concreción no tiene el carácter de urgencia de otros problemas de la comunidad, como es el caso anteriormente analizado, se le otorgan 2 puntos según este criterio.

174. Como materializar este deseo beneficiará especialmente a la juventud y a la niñez, pero a su vez a toda la familia, ya que ahora los padres se sentirán más tranquilos con este aporte a la recreación y la salud mental, se le otorgan 4 puntos de acuerdo al criterio de la cantidad de población beneficiada.

175. Como la medida no daña la naturaleza, se le otorgan 3 puntos por este concepto.

176. Como favorecerá indirectamente a los más pobres que son los que tienen menos acceso a otras formas de recreación, se le otorgan 2 puntos.

177. Como favorecerá indirectamente a una gran cantidad de mujeres que viven preocupadas del uso que puedan hacer sus hijos del tiempo libre, según este criterio se le otorga 1 punto.

178. Como favorecerá directamente a la juventud se le otorgan 2 puntos de acuerdo con este criterio.

179. Como se pueden aprovechar recursos físicos y humanos con los que la comunidad cuenta, la solución puede resultar poco costosa por lo que según este criterio se le otorgan 3 puntos.

180. Y, por último, como es de solución totalmente factible y la comunidad está dispuesta a poner los recursos que faltan, se le asignan 3 puntos, es decir, el máximo puntaje de acuerdo al último criterio.

181. Si sumamos todos los puntajes menos el último ($2+4+3+2+1+2+3$), nos da 17 puntos, y si esta cifra la multiplicamos por el último (3) nos da 51 ($17 \times 3 = 51$).

182. Pongamos un último ejemplo: la aspiración de que la comunidad se mantenga limpia, de que se resuelva el problema de la basura. Esta es una aspiración muy sentida, porque debido a la basura existente en las calles han empezado a aparecer ratas provenientes del basural que se ha empezado a formar en un terreno baldío. Esto está generando enfermedades que afectan la salud de la gente más pobre que vive cerca del vertedero, pero, al mismo tiempo, afecta también a quienes pasan por el lugar y se crea una imagen muy negativa de la comunidad. Solo un grupo de familias no sufre sus consecuencias.

183. Como es muy urgente resolver esta situación dado que ella contribuye a agravar el problema causado por el desabastecimiento de agua potable, se le otorgan 4 puntos según el criterio de urgencia.

184. Como favorece a la mayoría de la población excluyendo tal vez a los más ricos que disponen de sus propios contenedores, se le otorgan 3 puntos por este concepto.

185. Como favorece al medio ambiente se le otorgan 4 puntos según este criterio.

186. Como favorece indirectamente a los más pobres se le otorgan 2 puntos por este concepto.

187. Como no favorece a las mujeres de manera diferente al del resto de la comunidad se le otorga 0 punto por este concepto.

188. Como no es algo que afecte especialmente a la juventud se le otorga 0 punto por este concepto.

189. Como para resolver el problema se estima que la solución es menos costosa que la del agua (solo requiere poner contenedores y hacer una recolección más racional, porque ya existe una flota nueva de camiones de recogida), se le otorgan 2 puntos según este criterio.

190. Y como se analiza que los vecinos y vecinas de esa comunidad podrían organizar un trabajo voluntario apoyados por el resto, tanto para limpiar el vertedero de basura y transformar esa área en una placita que los

beneficiaria a todos, como para mantenerla luego, se le otorgan 2 puntos según el criterio de los recursos con que cuenta la comunidad.

191. Veamos a continuación el Cuadro 2 con un ejemplo en el que solo hemos seleccionado algunas aspiraciones de las 14 señaladas con anterioridad.

Cuadro 2. Listado general de aspiraciones con sus puntajes

| Aspiración | Urgencia | Población | Impacto sobre Naturaleza | Impacto sobre Pobreza | Impacto sobre Mujeres | Impacto sobre Jóvenes | Costo | SUMA | Capacidad de resolver | PUNTAJE TOTAL |
|-----------------------------------|----------|-----------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------|------|-----------------------|---------------|
| Segura | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 13 | 3 | 39 |
| Abundante agua | 4 | 4 | 4 | 2 | 1 | 0 | 1 | 16 | 0 | 0 |
| Recreación sana | 2 | 4 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | 17 | 3 | 51 |
| Limpia | 4 | 3 | 4 | 2 | 0 | 0 | 2 | 15 | 2 | 30 |
| Iluminada | 3 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 11 | 1 | 11 |
| Libre de desempleo | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 4 | 17 | 0 | 0 |
| Respetuosa del medio ambiente | 1 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 33 |
| Trabajo de artistas con los niños | 1 | 3 | 2 | 0 | 1 | 2 | 4 | 0 | 3 | 39 |

192. Si sumamos todos los puntajes menos el último ($4+3+4+2+0+0+2$) nos da 15 y si multiplicamos 15 por el último (2) nos da 30 puntos (15×2).

193. Hemos analizado tres aspiraciones:

- Abastecimiento de agua diario y abundante, 0 punto.
- Espacios y formas sanas de recreación, 51 puntos.
- Comunidad limpia, 30 puntos.

194. La aspiración que obtuvo más puntos fue la de la recreación, le siguió la de la limpieza y fue eliminada la del agua.

195 así se analizan todas las aspiraciones. Las que reciben más puntos de acuerdo con la fórmula utilizada, son las primeras que la comunidad, en principio, debería atender. Las aspiraciones sin solución inmediata

quedan descartadas automáticamente de esa priorización, porque su resultado final es 0, pero luego deben ser incorporadas a otro listado, como veremos más adelante.

d) Aspiraciones de nivel territorial o municipal

196. Es muy posible que en el momento en que se formularon las aspiraciones, surgieran algunas que estaba claro que escapaban a las capacidades de la comunidad. Es decir, eran aspiraciones de nivel territorial o municipal. Estas aspiraciones deben incluirse en un listado en el que el Consejo debe trabajar de forma similar a la explicada anteriormente y aplicando los mismos criterios para establecer la lista de prioridades.

197. ¿Por qué pensamos que debe hacerse eso? Porque, aunque ya sabemos que al llegar al último criterio (capacidad para resolver) el puntaje será cero, es importante que cuando las instancias superiores establezcan el orden de prioridad de estas aspiraciones puedan tomar en consideración la prioridad que han dado las comunidades a cada aspiración.

198. Es importante que al aplicar los criterios el Consejo tenga en cuenta el impacto de las diversas aspiraciones sobre la propia comunidad. Es decir, al valorar la urgencia o el impacto sobre la población deberá hacerse en relación con la situación concreta de la comunidad.

199. De esta forma se obtendrá un listado jerarquizado de las aspiraciones que directamente se consideraron que eran competencia de instancias superiores. Ver Cuadro 3.

Cuadro 3. Listado de aspiraciones que son de competencia de instancias superiores

| Aspiración | Urgencia | Impacto sobre la población | Impacto sobre la Naturaleza | Impacto sobre la pobreza | Impacto sobre las mujeres | Impacto sobre la juventud | Costo | Total |
|--|-----------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|
| Se dé un desarrollo endógeno sustentable | 2 | 4 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| El desarrollo productivo respete el medio ambiente | 3 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Exista un servicio eficiente de transporte | 3 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 11 |

| Aspiración | Urgencia | Impacto sobre la población | Impacto sobre la Naturaleza | Impacto sobre la pobreza | Impacto sobre las mujeres | Impacto sobre la juventud | Costo | Total |
|--|-----------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|
| Exista atención hospitalaria | 4 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 14 |
| Se garantice el servicio médico de urgencias a toda la población | 4 | 4 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| Las tierras estén mejor repartidas. | 3 | 2 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 15 |
| Exista una oferta suficiente de enseñanza secundaria | 3 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 12 |
| Exista una oferta suficiente de formación profesional y de enseñanza universitaria | 2 | 4 | 4 | 2 | 0 | 2 | 0 | 11 |

Equipo de Planificación Comunitaria

Actividad 4. Elaboración de los listados jerarquizados de aspiraciones

200. Luego de que el Consejo de Planificación en pleno ha determinado los puntajes que corresponden a cada aspiración según los criterios establecidos, el Equipo de Planificación Comunitaria debe confeccionar en papelógrafos tres listados de aspiraciones.

201. **En primer lugar**, un listado de las aspiraciones que hayan recibido un puntaje final superior a 0, ordenadas por puntaje. Las aspiraciones incluidas en este listado son las que van a ser objeto de análisis, explorando las diferentes alternativas de solución y luego los proyectos relacionados con ellas. Estos proyectos formarán parte del Plan Comunitario y serán inicialmente ordenados siguiendo el puntaje obtenido por las aspiraciones que van a satisfacer.

202. **Un segundo listado** con aquellas aspiraciones del primer listado que la comunidad puede resolver con los recursos con los que cuenta, es decir, aquellas que han alcanzado el puntaje 3 en este criterio. Estas deben ser objeto de especial consideración pues los proyectos que permitan satisfacerlas formarán parte del Plan de Acciones Inmediatas.

203. Y **un tercer listado** con las aspiraciones eliminadas por tener una puntuación final de cero y aquellas otras cuya competencia corresponde a instancias superiores, ordenadas según el puntaje alcanzado sin tener en cuenta el criterio acerca de la capacidad para resolver. Este listado es el que se elevará al Consejo Territorial correspondiente, como demandas de la comunidad.

204. Estos tres listados deben ser revisados y aprobados por el Pleno del Consejo de Planificación Comunitario.

205. Veamos los ejemplos de estos tres listados en los cuadros 4, 5 y 6 que siguen más abajo.

Cuadro 4. Listado 1: Aspiraciones que integran el Plan de Desarrollo Comunitario

| Aspiración | Urgencia | Población | Impacto sobre la Naturaleza | Costo | Impacto sobre la Pobreza | Impacto sobre las Mujeres | Impacto sobre los Jóvenes | SUMA | Capacidad de resolver | PUNTAJE TOTAL |
|-----------------------------------|-----------------|------------------|------------------------------------|--------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------|----------------------|
| Recreación sana | 2 | 4 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 17 | 3 | 51 |
| Trabajo de artistas con los niños | 1 | 3 | 2 | 4 | 0 | 1 | 2 | 13 | 3 | 39 |
| Segura | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 13 | 3 | 39 |
| Respetuosa del medio ambiente | 1 | 4 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 | 3 | 33 |
| Limpia | 4 | 3 | 4 | 2 | 0 | 0 | 2 | 15 | 2 | 30 |
| Iluminada | 3 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 11 | 1 | 11 |

Cuadro 5. Listado de aspiraciones que forman parte del Plan de Acciones Inmediatas

| Aspiración | Urgencia | Población | Impacto sobre Naturaleza | Costo | Impacto sobre Pobreza | Impacto sobre Mujeres | Impacto sobre Jóvenes | SUMA | Capacidad de resolver | PUNTAJE TOTAL |
|-----------------------------------|-----------------|------------------|---------------------------------|--------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------|------------------------------|----------------------|
| Recreación sana | 2 | 4 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 17 | 3 | 51 |
| Trabajo de artistas con los niños | 1 | 3 | 2 | 4 | 0 | 1 | 2 | 13 | 3 | 39 |
| Segura | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 13 | 3 | 39 |
| Respetuosa del medio ambiente | 1 | 4 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 | 3 | 33 |

Cuadro 6. Listado 3. Demandas de la comunidad a instancias superiores

| Aspiración | Urgencia | Población | Impacto sobre la Naturaleza | Impacto sobre la Pobreza | Impacto sobre la Mujeres | Impacto sobre los Jóvenes | Costo | SUMA |
|--|-----------------|------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------|-------------|
| Abundante agua | 4 | 4 | 4 | 2 | 1 | 0 | 2 | 17 |
| Libre de desempleo | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 4 | 17 |
| Las tierras estén mejor repartidas. | 3 | 2 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 15 |
| Exista atención hospitalaria | 4 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 14 |
| Se garantice el servicio médico de urgencias a toda la población | 4 | 4 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| Exista una oferta suficiente de enseñanza secundaria | 3 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 12 |

| Aspiración | Urgencia | Población | Impacto sobre la Naturaleza | Impacto sobre la Pobreza | Impacto sobre la Mujeres | Impacto sobre los Jóvenes | Costo | SUMA |
|--|-----------------|------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------|-------------|
| Se dé un desarrollo endógeno sustentable | 2 | 4 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| El desarrollo productivo respete el medio ambiente | 3 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Exista un servicio eficiente de transporte | 3 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 11 |
| Exista una oferta suficiente de formación profesional y de enseñanza universitaria | 2 | 4 | 4 | 2 | 0 | 2 | 0 | 11 |

Asamblea de Planificación Comunitaria

Actividad 5. Explicación a la comunidad del proceso seguido, de sus resultados y de los futuros pasos

206. Una vez confeccionados los tres listados de aspiraciones se realiza una asamblea con toda la comunidad donde se explica pedagógicamente acerca del proceso seguido y se exponen los resultados.

207. La Asamblea debe validar estos resultados y para ello puede solicitar aclaraciones y si fuera necesario debe abrirse un debate en el que, para evitar la dispersión, recomendamos que se centre en los criterios adoptados y su aplicación y no sobre los puntajes finales que no son sino el resultado de aplicar los criterios.

208. Al término de las aclaraciones o, en su caso, el debate, la Asamblea puede aprobar la propuesta del Consejo o proponer modificaciones. En este último caso, parece recomendable exigir un quórum especial que asegure que las modificaciones propuestas representen el sentir de toda la comunidad.

209. Luego se explica que el paso siguiente será realizar mesas de trabajo por temáticas para examinar las acciones que habría que ejecutar a fin de concretar las aspiraciones que la comunidad pueda realizar con

sus propios recursos y con aquellos que le suministren instancias superiores. Y se invita a todas las personas de la comunidad a inscribirse en la temática que más les interese para ser convocadas a las distintas mesas de trabajo.

210. En cuanto a las aspiraciones sobre las cuales la comunidad no tiene capacidad para resolver, incluidas en el Listado 3, se recogen con los puntajes obtenidos en formularios que debe haber preparado el Gabinete de Planificación y Presupuesto Municipal para elevarlas al Consejo Territorial correspondiente.

2. Metodología en las áreas territoriales y el municipio

211. Corresponde al Consejo de Planificación Territorial establecer las prioridades para las aspiraciones relacionadas con las demandas elevadas por las comunidades, así como para aquellas otras que la Asamblea Territorial haya aprobado introducir.

212. De la misma manera, corresponde al Consejo de Planificación Municipal establecer las prioridades para las aspiraciones recibidas de las áreas territoriales y para aquellas que la Asamblea Municipal haya aprobado introducir.

213. En este apartado se describe la metodología que correspondería a un Consejo de Planificación Territorial y que se aplica también al Consejo de Planificación Municipal, con la salvedad de que las aspiraciones llegarán en este caso de las áreas territoriales.

Consejo Territorial (grupos de trabajo)

Actividad 1. Estudio de las aspiraciones

214. Una vez que la Asamblea Territorial ha aprobado los listados de aspiraciones por áreas temáticas, el Consejo de Planificación Territorial se reúne en grupos de trabajo por temáticas para estudiar las aspiraciones a su área temática correspondiente de manera similar a como expusimos al hablar de las comunidades (estudio de los problemas, amenazas, fortalezas y oportunidades).

Consejo de Planificación Territorial (Plenaria)

Actividad 2. Priorización de las aspiraciones

215. Estas aspiraciones deben ser ahora valoradas. Para ello el Consejo de Planificación Territorial utilizará la misma metodología que explicamos al hablar de las comunidades. Es decir, aplicando los mismos criterios y puntajes, pero esta vez referidos al área territorial. Con ello se debería obtener un cuadro similar al listado de aspiraciones del apartado anterior.

216. No obstante, debemos añadir un criterio adicional para tener en cuenta la valoración que las Asambleas de Planificación Comunitaria han hecho de las aspiraciones territoriales.

217. Para establecer este nuevo criterio podemos combinar dos elementos: El número de comunidades que proponen una aspiración territorial y el puntaje que le atribuyeron.

218. En ese caso el puntaje a aplicar por este criterio podría calcularse mediante una tabla de doble entrada [ver Cuadro 7].

219. Por una parte, consideramos el número de comunidades que han formulado la aspiración:

- 2/3 o más de las comunidades del territorio
- Más de 1/3 pero menos de 2/3 de las comunidades
- 1/3 o menos de las comunidades.

220. Por otra, el puntaje medio alcanzado por cada aspiración (excluyendo tanto el criterio costo como el de la capacidad para realizar dicha aspiración) considerando que el máximo puntaje serían 20 puntos:

- 15 puntos o más.
- Entre 10 y 14 puntos.
- Menos de 10 puntos.

221. El cuadro de doble entrada podría ser este Cuadro 7, dónde aplicamos un puntaje según la combinación de estos elementos:

Cuadro 7 Valoración de las demandas expresadas por las comunidades

| | | Comunidades que han incluido la aspiración | | |
|---------------|-------------------------|---|---|--|
| | | Más de 2/3 de las comunidades | Entre 1/3 y 2/3 de las comunidades | Menos de un tercio de las comunidades |
| Puntaje medio | 15 ptos. o más | 5 | 4 | 3 |
| | Menos de 15 y más de 10 | 4 | 3 | 2 |
| | Menos de 10 puntos | 3 | 2 | 1 |

222. Veamos cómo puede hacerse esto:

223. En el Consejo de Planificación Comunitaria necesitaremos un papelógrafo donde iremos recogiendo los datos de las comunidades y sus aspiraciones.

224. Supongamos que en el territorio existen siete comunidades. En el papelógrafo escribiremos las aspiraciones de nivel territorial presentadas por las comunidades y el puntaje obtenido por cada una de ellas.

225. En una columna, al final, se pone la suma de los puntajes obtenidos y en una última columna el cociente de esta suma por el número de comunidades que han incluido la aspiración (por ejemplo, si 6 comunidades consideraron la primera aspiración dividiremos por 6; si 5 comunidades consideraron la segunda, dividiremos por cinco y así sucesivamente).

Cuadro 8. Puntaje por comunidades de aspiraciones en cultura

| Aspiración | A | B | C | D | E | F | G | Total | Cociente |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|-----------------|
| Exista oferta suficiente de enseñanza secundaria | 16 | 12 | 0 | 16 | 16 | 18 | 12 | 90 | 15,00 |
| Exista la posibilidad de conectarse gratuitamente a Internet | 17 | 0 | 14 | 0 | 11 | 11 | 13 | 66 | 13,20 |
| Se desarrolle una oferta para que los jóvenes interesados puedan estudiar Teatro y música | 0 | 14 | 0 | 12 | 13 | 0 | 14 | 53 | 13,25 |

226. Aplicando la tabla de doble entrada tendremos que la primera aspiración ha sido recogida por seis comunidades, lo que supone más de dos tercios de las comunidades del área territorial, y tiene una puntuación media de 15, por lo que le asignaremos 5 puntos por este criterio.

227. La segunda aspiración fue recogida por 5 comunidades, lo que también supone más de 2/3 de las comunidades del área, pero como su puntaje medio es de 13,2, inferior a 15, le corresponde en nuestra tabla la puntuación de 4.

228. Finalmente, la tercera aspiración solo fue recogida por 4 de las 7 comunidades (menos de 2/3) y su puntaje medio fue de 13,25 por lo que le asignamos, según nuestra tabla 3 puntos.

229. De esta manera, el listado de aspiraciones territoriales en cultura quedaría de la siguiente forma:

Cuadro 9. Listado jerarquizado de aspiraciones en cultura territoriales

| Aspiraciones | Urgencia | Población | Naturaleza | Costo | Impacto sobre pobreza | Impacto sobre mujeres | Impacto sobre jóvenes | Demanda de comunidades | Total | Capacidad para resolver | Total |
|---|-----------------|------------------|-------------------|--------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|
| Exista oferta suficiente de enseñanza secundaria | 2 | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 2 | 5 | 21 | 0 | 0 |
| Exista la posibilidad de conectarse gratuitamente a Internet | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 4 | 13 | 2 | 26 |
| Se desarrolle una oferta para que los jóvenes interesados puedan estudiar Teatro y Música | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 17 | 3 | 51 |
| No se concentre la oferta cultural en el área central del Municipio | 0 | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 14 | 0 | 0 |

230. La aspiración añadida por el Consejo de Planificación Territorial obtiene una puntuación de cero por el criterio “Demanda de las comunidades”, puesto que ninguna la formuló. No obstante, en la Asamblea de Planificación Territorial que se celebre para aprobar las prioridades, los delegados de las diferentes comunidades pueden incorporar esta aspiración como propia siempre que lo aprueben los delegados de esa comunidad por un quórum suficiente.

231. En ese caso se modificaría el puntaje por este apartado en función de cuántas comunidades decidieran hacer suya esta aspiración.

232. Finalmente, tal como se hizo en las comunidades, debe multiplicarse el total de las ocho primeras columnas por el último criterio (capacidad del área territorial para resolverla) de tal forma que tendrán un puntaje total de

cero aquellas aspiraciones que corresponderá elevar al Consejo de Planificación Municipal.

233. De la misma forma se deben estudiar y priorizar las aspiraciones que de manera directa se consideren de nivel municipal, sin considerar, tal como se hiciera en las comunidades, el criterio “capacidad para resolver” en la tabla de puntajes. El objetivo es permitir que el Consejo de Planificación Municipal tenga en cuenta la opinión de las áreas territoriales cuando priorice las aspiraciones de nivel municipal.

Equipo de Planificación y Presupuesto Territorial

Actividad 3. Elaboración de los de listados priorizados de aspiraciones

234. Una vez concluido el trabajo del Consejo, el Equipo de Planificación y Presupuesto Territorial debe elaborar dos listados uno con aquellas aspiraciones que puede resolver el área territorial y otro con aquellas aspiraciones que son de competencia municipal.

Asamblea Territorial

Actividad 4. Aprobación de los listados priorizados de aspiraciones

235. Los listados priorizados de aspiraciones, deberán elevarse a la Asamblea de Planificación Territorial para su aprobación y hacerse públicos de forma masiva y accesible a toda la población.

236. Tal como se hiciera en las Asambleas de Planificación Comunitarias, una vez aprobados los listados jerarquizados de aspiraciones, debe explicarse cuál será el siguiente paso e invitar a todas las personas interesadas a integrarse en los grupos de trabajo constituidos en el Consejo de Planificación Territorial para explorar las alternativas de acciones y elaborar los correspondientes proyectos.

237. Los listados de aspiraciones de nivel municipal deben elevarse el Consejo de Planificación Municipal para su estudio.

Capítulo V. Metodología para explorar las alternativas de acción (Tercer Paso)

238. Esta es una actividad que debe realizarse en los grupos de trabajo constituidos en el correspondiente Consejo de Planificación (Comunitario, Territorial o Municipal) y sus resultados deben ser analizados colectivamente en la plenaria de este.

1. Actividades

Consejos de Planificación

Actividad 1 (grupos de trabajo). Explorar las alternativas de acción

239. Con los listados jerarquizados de aspiraciones aprobados por la Asamblea, los grupos de trabajo por áreas temáticas conformados en el respectivo Consejo de Planificación se amplían con las personas que quieran participar en ellos para estudiar las alternativas de acciones que puedan satisfacer las aspiraciones incluidas en su correspondiente área temática, siempre que estas hayan obtenido una puntuación superior a 0. Deben estudiarse todas las aspiraciones en las que la comunidad, el área territorial o el municipio puedan tener alguna capacidad de actuación comenzando por las aspiraciones con mayor puntaje dentro de cada área temática.

240. Al estudiar las alternativas de acciones es particularmente importante estudiarlas cuidadosamente para detectar si alguna de ellas requiere acciones complementarias para tener éxito. Uno de los peores errores de la planificación es plantearse una acción sin tener en cuenta que para alcanzar la correspondiente aspiración será preciso realizar otras acciones complementarias.

241. Por ejemplo, si se decide construir un campo de fútbol, es necesario prever una movilización para interesar a los jóvenes en la práctica de ese deporte; o si se decide promover un cambio de cultivo en los agricultores para mejorar su nivel de vida habrá que tener en cuenta la necesidad de preparar redes de distribución, transformación y comercialización para los nuevos productos. Es decir, si en este último caso, la aspiración era mejorar el nivel de vida campesino y se ha planteado para ello, como alternativa de acción, sustituir los cultivos tradicionales por otros más rentables, ello exigiría el desarrollo de tres acciones bien distintas: por una parte, una movilización para motivar y capacitar a los campesinos en los nuevos cultivos; en segundo lugar, la creación de una infraestructura para proporcionar los insumos necesarios para los nuevos cultivos (semillas, abonos, máquinas...) y, en tercer lugar, la creación de la infraestructura

necesaria para la transformación, distribución y comercialización de esos nuevos productos. Estas tres acciones están vinculadas: realizar una o dos de ellas olvidándose de las otras conduciría al fracaso. Tendríamos campesinos sin infraestructuras o infraestructuras sin campesinos, pero no habríamos alcanzado el objetivo. Y el esfuerzo económico y moral habría resultado inútil, con la consiguiente desmoralización de la gente.

242. Por otra parte, para explorar las alternativas de acciones que pueden satisfacer una determinada aspiración, hay que considerar el análisis hecho previamente en relación a los recursos materiales y humanos con los que se cuenta, el costo y el impacto que dicha propuesta puede tener sobre la población, así como la capacidad que se tiene para realizar las acciones requeridas y para darles luego, mantenimiento en el tiempo.

243. Como ya dijimos en la Sección I [párrafos 313 a 320], se debe ir analizando cada aspiración y reflexionando, en primer lugar, sobre qué cosas podemos hacer para satisfacerla y, en segundo lugar, acerca de cómo deberíamos llevar a la práctica estas propuestas de acciones, señalando las diversas actividades que habría que realizar y teniendo especial cuidado en pensar hasta en los más mínimos detalles, para que las acciones que se realicen logren conseguir su objetivo. Es posible que, al estudiar cada aspiración, como veremos al estudiar el ejemplo de la alternativa 3 más adelante, surjan algunas alternativas cuya ejecución requeriría una actuación a nivel superior. En ese caso deben plantearse como demandas a elevar al consejo superior correspondiente.

244. Cada grupo debe preparar uno o más papelógrafos de acuerdo con los resultados alcanzados.

Actividad 2 (Plenaria). Análisis de los resultados de la actividad anterior

245. Una vez finalizado el trabajo en cada grupo, proponemos que se realice una reunión plenaria en la que cada uno muestre los resultados de su trabajo, los que deben ser analizados por los asistentes, pudiendo ser complementados o corregidos. Dentro de lo posible estos papelógrafos se deben colocar en las paredes de la sala de reuniones para que se tenga una visión de conjunto. Estos materiales serán un recurso importantísimo para el paso siguiente: la elaboración de los proyectos.

246. Después de revisar las diferentes alternativas de acciones, la plenaria debe elaborar un listado resumen donde figure: la aspiración que se pretende alcanzar y su puntaje, en qué consiste la alternativa de acciones y dónde se realizaría. Además, en los proyectos comunitarios, conviene identificar si estas se integrarían en el Plan de Acciones Inmediatas y en qué fase de este (ver ejemplos más adelante).

247. A partir de este listado, habría que elaborar uno con aquellas alternativas que son competencia de un nivel superior, las que deben ser elevadas al Consejo correspondiente para su posible planificación y ejecución.

248. Además, el Consejo debe elaborar un segundo listado incluyendo aquellas alternativas cuya realización podría afectar a otras comunidades o áreas territoriales; por ejemplo, la creación de un vertedero en una zona colindante con otra comunidad, justo al lado de donde esta se propone crear un parque, o la realización de una red local de saneamiento, una iniciativa que podría ser asumida mucho más eficazmente en forma conjunta por varias comunidades. Estas alternativas deberían ser remitidas igualmente al Consejo del nivel superior para que este órgano medie en la negociación entre las comunidades afectadas.

2. Ejemplos de alternativas de acción y actividades

249. A continuación algunos ejemplos referidos a la comunidad sobre la que trabajamos en el Capítulo IV.

Aspiración 1: que existan espacios y formas de recreación sanos para la juventud y la población en general

Contar con espacios y formas sanas de recreación para la juventud y la población en general, es una de las aspiraciones más sentidas en la comunidad porque, como se analiza en el Cuadro 1 del Capítulo IV sobre la situación actual (obstáculos, problemas, fortalezas y oportunidades), en ella existe una ausencia de iniciativas y espacios para la recreación, por lo que hay un problema de alcoholismo entre la población que afecta incluso a la juventud, pero, al mismo tiempo, existe un espacio que podría ser reacondicionado y la disposición de la gente para realizar trabajo voluntario. Partiendo de este diagnóstico debemos examinar ahora qué alternativas de solución hay y cuál o cuáles de ellas son más viables y pertinentes de acuerdo con nuestros propósitos y recursos.

Alternativas de acciones

Alternativa 1. Transformar el espacio de cine al aire libre abandonado en una placita.

Alternativa 2. Crear un espacio para que los niños puedan ver televisión y videos infantiles.

Alternativa 3. Realizar competencias deportivas.

Alternativa 4. Acondicionar una cancha de fútbol.

Luego de proponer estas variadas alternativas de solución se ve que todas ellas pueden ser complementarias y están al alcance tanto de los recursos

humanos como materiales de la comunidad. A continuación, por razones de espacio, analizaremos solo algunas de ellas.

Alternativa 1. Transformar el espacio de cine al aire libre abandonado en una placita.

Actividades

Nombrar un responsable.

Convocar a una reunión para planificar el trabajo.

Conseguir las herramientas de trabajo (machete, pintura, cemento, arena, brochas, etcétera)

Conseguir materiales para la plaza (semillas, plántones, gravilla, bancos, etcétera)

Conseguir refrigerios.

Una vez terminada la obra nombrar un grupo responsable de su mantenimiento.

Confeccionar carteles para anunciar la actividad.

Hacer anuncio por la radio comunitaria.

Negociar con la Alcaldía la entrega de los materiales.

Repartir el refrigerio.

Desmalezar.

Sembrar árboles y flores.

Poner gravilla en los senderos.

Colocar los bancos.

Pintar de blanco el muro para proyectar videos en horas de la noche.

Actividades relacionadas con el mantenimiento de la obra

Organizar sistema de vigilancia mediante vecinos voluntarios para evitar destrozos.

Planificar la jardinería (riego, poda, renovación de plantas)

Otras actividades relacionadas.

Resumen de la alternativa de acciones n.º 1

| | |
|------------|--|
| Aspiración | Que existan espacios y formas de recreación sanos para la juventud y la población, en general. |
| Puntaje | 51 |
| Actuación | Transformar el espacio de cine al aire libre abandonado en una placita. |

| | |
|-------|--|
| Lugar | Calle 13, esquina a calle 4. |
| Nota | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas (Primera Fase) |

Alternativa 2. Crear un espacio para que los niños puedan ver televisión y videos infantiles.

Actividades de habilitación del local y mantenimiento de la actividad

Designar responsable.

Conseguir la sala para emplazar la actividad.

Trasladar allí el televisor grande que está subutilizado en una oficina.

Conseguir materiales audiovisuales adecuados.

Crear un equipo rotativo que se haga cargo de las proyecciones.

Planificar la limpieza periódica del local y los gastos de mantenimiento.

Anunciar en la comunidad la existencia de la sala.

Acomodar la sala.

Chequear que haya tomas de corriente múltiples, ampolletas, sillas, etcétera.

Resumen de la alternativa de acciones n.º 2

| | |
|------------|---|
| Aspiración | Que existan espacios y formas de recreación sanos para la juventud y la población, en general |
| Puntaje | 51 |
| Actuación | Crear un espacio para que los niños puedan ver televisión y videos infantiles. |
| Lugar | Centro cultural de la Calle 8, n.º 324. |
| Nota: | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas |

Aspiración 2: que los jóvenes practiquen masivamente deporte

Cuando hemos hecho el diagnóstico respecto a esta aspiración (ver Cuadro 1, en Capítulo IV, situación actual: obstáculos, problemas, fortalezas y oportunidades), hemos visto que en la comunidad no hay canchas deportivas y que faltan los implementos necesarios para practicar deporte. Existe escasa conciencia de la importancia de esta práctica, sin embargo, hay interés por parte de la juventud por practicarlo y, además, se cuenta con un espacio físico abandonado que puede ser utilizado. Partiendo de este diagnóstico debemos examinar ahora qué

alternativas de solución existen y cuáles entre ellas son las más viables y pertinentes de acuerdo con nuestros propósitos y recursos.

Alternativas de acciones

Alternativa 1. Construir un centro deportivo con canchas y piscinas.

Alternativa 2. Acondicionar un espacio baldío para practicar fútbol.

Alternativa 3. Conformar un grupo de promotores deportivos para fomentar el deporte en la comunidad.

Alternativa 4. Conformar equipos de fútbol de niños, niñas y jóvenes del territorio.

Alternativa 5. Hacer competencias deportivas.

Alternativa 6. Hacer una campaña en los colegios y por los medios explicando la importancia de practicar el deporte.

Luego de proponer estas variadas alternativas de solución se ve que con los recursos con los que se cuenta es imposible construir un centro deportivo, pero que sí se pueden realizar las restantes iniciativas que están al alcance tanto de los recursos humanos como materiales con que cuenta la comunidad. A continuación, por razones de espacio vamos a analizar solo algunas de estas alternativas.

Alternativa 1. Conformar un grupo de promotores deportivos.

Actividades

Reunión del comité de trabajo de educación y deportes para seleccionar a los promotores.

Fijar la fecha de una reunión con los promotores.

Designar responsable.

Programar las actividades de los promotores.

Programar encuentros periódicos del grupo para analizar los resultados y fijar nuevos planes.

Citar a la reunión.

Llamar a las personas seleccionadas.

Preparar el local y la agenda de la reunión.

Resumen de la alternativa de acciones n.º 1

| | |
|------------|---|
| Aspiración | Lograr que los jóvenes practiquen masivamente el deporte para que no caigan en la drogadicción y el alcoholismo |
| Puntaje | 42 |
| Actuación | Conformar un grupo de promotores deportivos. |

| | |
|-------|--|
| Lugar | Sin lugar |
| Nota | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas (Primera Fase) |

Alternativa 2. Conformar equipos de fútbol de niños, niñas y jóvenes de la comunidad.

Actividades

Designar responsable.

Reparar un plegable que explique los objetivos perseguidos y conseguir su reproducción.

Elaborar agenda de visitas a escuelas y liceos en coordinación con sus directores.

Nombrar a los responsables de realizarlas.

Conseguir los implementos deportivos.

Visitar las escuelas.

Distribuir el plegable.

Conformar los equipos por cuadra.

Configurar programa de encuentros entre los equipos.

Designar responsables (entrenadores, árbitros, etcétera)

Planificar el uso del espacio.

Resumen de la Alternativa de Acciones n.º 2

| | |
|------------|---|
| Aspiración | Que los jóvenes practiquen masivamente el deporte para que no caigan en la drogadicción y el alcoholismo. |
| Puntaje | 42 |
| Actuación | Conformar equipos de fútbol de niños, niñas y jóvenes de la comunidad. |
| Lugar | Escuelas |
| Nota | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas (Primera Fase) |

En este caso, la construcción del centro deportivo con canchas y piscinas, que no puede ser abordado por la comunidad, se debe incluir en el listado de demandas de esta a las instancias superiores.

Aspiración 3: que se pueda pasear de noche sin temor a ser asaltado.

Cuando hemos hecho el diagnóstico respecto a esta aspiración (ver Cuadro 1, del Capítulo IV) hemos visto cuán afectada está la comunidad por los constantes robos, especialmente de noche, porque las calles no están iluminadas por falta de luminarias, pero sabemos que existe una oferta del Estado de cambiar chatarra de acero por ampolletas, que en el campo existe mucha chatarra y que, al mismo tiempo, hay disposición de la gente para colaborar voluntariamente en su recogida. Ello ofrece una alternativa de financiamiento de acuerdo con los propósitos y recursos de esa comunidad.

Alternativas de acciones:

Alternativa 1. Pedir ampolletas al Estado.

Alternativa 2. Recoger la chatarra de acero y cambiarla por ampolletas.

Alternativa 3. Conformar un comité de seguridad y defensa que organice rondas nocturnas de vecinos.

Alternativa 4. Realizar un trabajo personal con los muchachos descarriados.

Alternativa 5. Crear un puesto policial en la comunidad o próximo a ella.

Al analizar estas alternativas de solución se ve la inviabilidad de la Alternativa 1 porque el Estado no cuenta con recursos financieros para ello. En cuanto a la alternativa 5, escapa a las competencias de la comunidad por lo que se incluye en el listado de demandas a instancias superiores. Pero se ve que las otras propuestas pueden ser complementarias y están al alcance tanto de los recursos humanos como materiales de la comunidad. A continuación, por razones de espacio vamos a analizar solo dos de ellas.

Alternativa 3. Conformar el comité de trabajo de seguridad y defensa.

Actividades

Elegir un responsable.

Convocar a una reunión a los interesados en el tema.

Elaborar un plan de guardias rotativo.

Crear un sistema de alerta.

Conseguir linternas, pito, etcétera.

Fijar puntos de cambio de guardia.

Firmar el libro de asistencia.

Resumen de Alternativa de Acciones n.º 3

| | |
|------------|--|
| Aspiración | Que se pueda pasear de noche sin temor a ser asaltado. |
| Puntaje | 39 |
| Actuación | Conformar el comité de trabajo de seguridad y defensa. |
| Lugar | Centro cultural. |
| Nota | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas (Primera Fase) |

Alternativa 4. Realizar un trabajo personal con los muchachos descarriados y sus padres o familiares más cercanos.

Actividades

Asignar responsables.

Actualizar o hacer el censo sobre esta situación.

Planificar una visita a sus casas.

Convocar a una reunión de ellos con sus familiares.

Gestionar su contratación para mantener la limpieza y cuidar las áreas verdes de esa localidad.

Realizar la visita.

Conseguir un local para la reunión.

Gestionar la inscripción en un equipo de fútbol, clases de música, etcétera.

Resumen de Alternativa de Acciones n.º 4.

| | |
|------------|---|
| Aspiración | Que se pueda pasear de noche sin temor a ser asaltado |
| Puntaje | 39 |
| Actuación | Realizar un trabajo personal con los muchachos descarriados y sus padres o familiares más cercanos. |
| Lugar | Comunidad |
| Nota | Formará parte del Plan de Acciones Inmediatas (Primera Fase) |

Capítulo VI. Elaboración de los proyectos (cuarto paso)

1. Consideraciones generales acerca de los proyectos

1) Definición de proyecto

250. Llamamos proyecto al documento en el que se describe el conjunto de actividades y tareas debidamente programadas, que permiten concretar una aspiración. Esta descripción debe ir acompañada de la información técnica necesaria para su ejecución y el cálculo de sus costos.

2) Proyectos y alternativas de acciones.

251. La cantidad de proyectos que se elabore dependerá de cómo se agrupen las propuestas o alternativas de acciones que surjan para concretar las aspiraciones planteadas.

252. Hemos visto que pueden formularse diversas alternativas de acciones para concretar una misma aspiración. A veces habrá que optar por una de ellas, en otras ocasiones pueden ser complementarias y, en este caso, para una misma aspiración puede ocurrir que debamos elaborar más de un proyecto.

253. Por ejemplo, para mejorar la seguridad en las calles de una comunidad, pueden haberse planteado tres alternativas de acciones:

- a) Mejorar la iluminación de las calles sustituyendo las ampolletas rotas o fundidas.
- b) Crear grupos de voluntarios que recorran las calles para ahuyentar a los delincuentes.
- c) Establecer una estación de policía en el territorio de la comunidad que agilice la intervención inmediata del personal policial si se produce un delito, eliminando los retrasos actuales.

254. Las dos primeras alternativas de acciones pueden ser asumidas por la comunidad. La tercera, sin embargo, debe ser elevada al nivel de gobierno local que tenga esa competencia (área territorial o municipio) Esta iniciativa comunitaria podría terminar en un proyecto más ambicioso que abarcaría a todo el municipio: su decisión de descentralizar las estaciones de policía.

255. En el caso de las dos primeras alternativas de acciones, estas podrían considerarse complementarias, pues la realización de una facilita

la realización de la otra: una mejor iluminación de las calles facilitaría la labor de los grupos de vigilantes voluntarios, en tanto que la presencia de estos podría reducir los actos de gamberrismo (apedreamiento de faroles).

256. Pero como son alternativas de acciones muy diferentes en cuanto a sus características —la primera supone una actividad económica como la compra de las ampolletas, la segunda depende casi exclusivamente de un esfuerzo personal voluntario— no parece razonable incluirlas en un mismo proyecto porque no tienen características similares.

257. También para la misma aspiración puede haber proyectos que sean el prerrequisito para la realización de otros e incluso proyectos que sean complementarios entre sí, cómo señalábamos anteriormente (ver párrafos 240 y 241) Por ejemplo, para impulsar la práctica deportiva entre los niños y adolescentes se ha pensado en cinco propuestas o alternativas de acciones:

- a) Crear un grupo de promotores deportivos incluyendo deportistas destacados que residan o hayan residido en la comunidad.
- b) Realizar una campaña de promoción del deporte en las escuelas y centros de enseñanza.
- c) Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles.
- d) Desarrollar competiciones deportivas escolares y juveniles.
- e) Acondicionar cancha de fútbol en un área libre descampada.

258. Es evidente que no podremos realizar las competencias deportivas (d) si no concretamos las tres primeras (a, b y c), por lo que podríamos suponer que las cuatro podrían considerarse partes o fases de un proyecto más general para impulsar el desarrollo de competiciones deportivas escolares y juveniles.

259. Es decir, a título orientador, cuando las alternativas sean prerrequisitos de otra, tengan características similares y vayan a ser responsabilidad del mismo equipo, podríamos agruparlas como partes o fases de un proyecto o subproyectos dentro de un mismo proyecto, como sería el caso de las cuatro primeras alternativas de nuestro ejemplo.

260. En cuanto a la última (e), es obvio que todo el esfuerzo anterior resultaría inútil si no se dispusiera de un espacio adecuado para desarrollar el deporte, pero como esta alternativa de acción tiene características propias y supone un esfuerzo especial, que puede ser desempeñado con el aporte de materiales y el trabajo voluntario de miembros de la comunidad, podría ser conveniente mantenerla como proyecto independiente que pueda realizarse mientras se van concretando las otras alternativas de acciones.

261. En este caso la realización del proyecto correspondiente a la alternativa (e), siendo independiente, es prerequisite para la ejecución completa del proyecto que agrupe las otras cuatro alternativas, pero no se integra en ese proyecto por reunir características muy diferentes.

262. Esta es una mera sugerencia nuestra. Puede haber ocasiones en que, por razones de transparencia, se prefiera identificar en el plan como proyectos independientes cada uno de los considerados subproyectos. Cada comunidad debe ser la que tome las decisiones en cada caso en función de sus necesidades y las características de las alternativas estudiadas, pensando siempre en hacer más fluido el trabajo. Hay que evitar enredarse en debates interminables que puedan hacer enlentecer la concreción de las aspiraciones.

3) Proyectos de obras y proyectos de servicios

263. Cuando hablamos de proyectos es conveniente diferenciar los proyectos de obras de los proyectos de servicios. En general, los proyectos de obras (reparar el alumbrado público, construir un estadio) suponen acciones puntuales. En cambio, los proyectos de servicios requieren de acciones repetitivas (el desarrollo de competencias deportivas, las clases en el sistema educativo, la atención al público en el servicio médico).

264. Desde el punto de vista económico esta distinción puede ser importante para la distribución del gasto entre el presupuesto de gastos corrientes y el presupuesto de inversiones:

Presupuesto de gastos corrientes:

- Costo de los proyectos de servicios (excepto inversión inicial, si la hay).
- Costo de mantenimiento de los proyectos de obras (si lo hay).

Presupuesto de inversiones:

- Costo de los proyectos de obras (excepto costo de mantenimiento, si lo hay).
- Inversiones previas en los proyectos de servicios (si las hay).

4) Clasificación de los proyectos según el objetivo que se quiere alcanzar

265. Como ya hemos dicho, podemos distinguir diferentes tipos de proyectos según el objetivo que se quiera alcanzar. Esta clasificación puede ser útil cuando se trata de asignar recursos privilegiando determinados objetivos, como veremos en los capítulos VII y IX.

266. Pero es necesario advertir que esta clasificación es un mero marco de referencias y que los proyectos suelen no ser puros, sino que tienen

elementos de otras áreas. Por ejemplo, un proyecto cultural es a la vez un proyecto social, y por ello recomendamos no detenernos en debates inútiles para clasificarlos por sus objetivos, si esta clasificación no va a ser utilizada posteriormente.

a) Proyectos sociales

267. Llamaremos proyectos sociales a aquellos que contemplan la satisfacción de necesidades básicas y atienden a poblaciones vulnerables que se encuentren en estado de pobreza extrema o que requieran de atención primaria para su inserción social. Por ejemplo: niños y niñas de la calle, nómadas, embarazadas precoces, adultos mayores abandonados, pobreza crítica.

268. También llamamos proyectos sociales a los dirigidos a la satisfacción de necesidades o fortalecimiento de potencialidades propias de cada comunidad, a aquellos que estén enmarcados en la reivindicación de los valores comunitarios que fortalezcan el sentido de pertenencia a la comunidad. Por ejemplo: casas comunales, canchas de uso múltiple, módulos de salud, escuelas y otros centros educativos, módulos policiales, hogares de cuidados diarios, parques para la recreación y deporte, recolección y reciclaje de basura, y otros proyectos que protejan el medio ambiente.

b) Proyectos socio-productivos

269. Llamaremos proyectos socio-productivos a aquellos que generan bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de las comunidades. Deberían ser sustentables en el tiempo, enmarcándose dentro del concepto de desarrollo endógeno. El ideal es que generen redes productivas para el fortalecimiento de la economía solidaria. Estos proyectos pueden ser realizados por autogestión o por cogestión. Se suele hacer uso de los recursos del Estado para su desarrollo inicial.

c) Proyectos de infraestructura social

270. Llamaremos proyectos de infraestructura y equipamiento a aquellos relacionados con la construcción de obras referidas a los servicios básicos (redes de agua, electrificación, vialidad, aceras, brocales, drenajes, etcétera) y la dotación de equipos para el correcto funcionamiento de determinados servicios públicos.

d) Proyectos de vivienda

271. Bajo este nombre agruparemos tanto a los proyectos que se refieren a la construcción de nuevas viviendas como los de remodelación de las existentes.

e) Proyectos culturales

272. Bajo este nombre agruparemos los proyectos que busquen asegurar el acceso pleno a la cultura, entendida en su sentido amplio e integral. Por ejemplo, promoción y valoración de fiestas tradicionales, manifestaciones artísticas (música, danza, teatro, narración oral escénica, títeres, artes plásticas), literatura tradicional y contemporánea, artesanía, tecnología popular, arte culinario, medicina tradicional, nueva cultura política, nuevos valores, nuevas formas de comunicación (infocentro, radio-televisión comunitaria), conservación del patrimonio cultural, etcétera.

5) Necesidad de apoyo técnico para algunos proyectos

273. Dependiendo del tipo de propuesta y de la envergadura de esta habrá proyectos de mayor o menor complejidad.

274. Es posible que muchos de los proyectos de las comunidades sean relativamente sencillos y puedan ser elaborados por personas de la propia comunidad, por ejemplo, pintar la escuela comunitaria, o arreglar una sala para que los niños puedan ver los dibujos animados en la televisión.

275. Pero las comunidades, dependiendo de los recursos de los que dispongan, también pueden asumir en ocasiones proyectos más complejos que exijan la participación de especialistas.

276. Estamos pensando en un proyecto de construcción de viviendas sociales o de construcción de una escuela, un puente, etcétera.

277. Y en el caso de los proyectos territoriales y municipales es de prever que la inmensa mayoría de ellos tenga una importante complejidad técnica.

278. Para elaborarlos es necesario contar con la colaboración de personal técnico calificado institucional o voluntario, con experiencia en ejecución de proyectos en el área de que se trate, y que disponga de conocimientos actualizados sobre las actividades a realizar.

279. Por ejemplo, para abordar la construcción de viviendas sociales se requiere un proyecto técnico en el que necesariamente deben participar arquitectos, ingenieros y maestros de obra (más recientemente llamados aparejadores) para determinar las características técnicas de la obra, como planos de alzada y planta de la construcción prevista, necesidades de cimentación, cálculo de la resistencia de los materiales, etcétera. Esto no quita que la participación de la población, mediante el proceso de planificación participativa, sea esencial para determinar qué tipo de vivienda se necesita, dónde y con qué características. Y que, en muchos casos, el área territorial o la comunidad puedan aportar la mano de obra para su

construcción. Los recursos financieros así ahorrados pueden destinarse a la construcción de un mayor número de viviendas.

280. En el proyecto de construcción de viviendas populares ese personal calificado debería provenir del ente municipal dedicado a la Vivienda, los proyectos de infraestructura más complejos ser elaborados por la Dirección Municipal de Obras Públicas, los proyectos productivos agrícolas elaborados con apoyo de las instituciones del Estado a cargo del Desarrollo Agrícola.

281. 289. Y siempre se puede recurrir al aporte del personal calificado voluntario.

2. Descripción de los elementos que deben conformar un proyecto

1) Una aclaración previa sobre los recursos materiales y humanos

282. Antes de pasar a analizar los elementos que deben estar presentes en todo proyecto, veamos qué entendemos por recursos humanos y materiales.

a) Recursos humanos

283. Por ejemplo, en el caso de la transformación de un eriazó en una plaza para uso de una comunidad, hay que determinar las necesidades de mano de obra y para ello se debe hacer una estimación de cuántos jardineros, albañiles, soldadores, pintores, además de otras cosas, se necesitan, y cuántas horas de trabajo en cada actividad para lograr la construcción deseada.

284. En un segundo apartado debe considerarse la mano de obra necesaria para el mantenimiento de la plaza, es decir, las personas que, en turnos rotativos, serían necesarias para evitar destrozos de lo construido y las horas de jardinería o limpieza que sería necesario aplicar anualmente para evitar su deterioro.

285. En ambos casos debe analizarse también si la comunidad está dispuesta a aportar mano de obra voluntaria.

286. Debemos distinguir, por lo tanto, entre mano de obra remunerada y no remunerada. La primera es aquella por la que se paga una cierta cantidad de dinero. La segunda es la mano de obra que no recibe pago alguno.

287. Consideramos importante cuantificar también este trabajo voluntario para hacerlo visible. En el sistema capitalista el solo trabajo que cuenta es el trabajo pagado: ni el trabajo voluntario, ni el trabajo de la mujer en el hogar son considerados como tales. El hacerlo visible nos permitirá

reconocer públicamente el grado de generosidad y espíritu de colaboración de esa comunidad e ir formando a nuestra gente en los valores humanistas y solidarios que caracterizan a la nueva sociedad que queremos construir. Se debería ir contabilizando las horas de trabajo voluntario realizadas diariamente y por persona, sin diferenciar entre el trabajo de un profesional y el trabajo de una obrera u obrero. Con ello estamos tratando de considerar todo trabajo como de igual valor. Al final de la obra sabríamos cuántas horas de trabajo voluntario se hicieron y cuánto aportó cada persona.

b) Recursos materiales

288. Es necesario conocer también con qué instrumentos y materiales se cuenta para desarrollar cada actividad, distinguiéndolos de cuáles comprar (cemento, cabillas, palas, escobas, martillos) y cuáles arrendar (una camioneta, por ejemplo).

2) Descripción técnica

289. El primer elemento que debemos considerar es la descripción técnica del objetivo perseguido. Esta descripción puede ser muy elemental en proyectos sencillos. En el caso de la mejora de la iluminación de las calles requiere: un plano del territorio de la comunidad donde se identifiquen los postes de luz existentes, aquellos que exigen reparación o cambio de ampollitas y, en caso necesario, los postes de luz adicionales que serían necesarios para eliminar ciertas zonas de sombra.

290. Los proyectos más complejos o lo que podríamos denominar “proyectos técnicos” (obras públicas, construcción de viviendas o de fábricas, etcétera) requieren de una descripción técnica muchísimo más complicada y, por lo mismo, debe ser realizada, como decíamos con anterioridad, con la participación de un personal calificado en la materia: ingenieros, arquitectos, etcétera.

291. Por eso proponemos que, con estos proyectos, en una primera fase, lo que se debe elaborar es únicamente lo que hemos denominado una “idea-proyecto” (un esbozo muy general que permita una estimación de costos), y solo una vez que sea aprobado el listado de proyectos que entrarán en la conformación del plan de desarrollo, se elabore el “proyecto técnico propiamente tal”, con todo el esfuerzo que ello supone.⁷⁵

292. El esbozo general se facilita porque para muchos grandes proyectos existen estimaciones genéricas (costo del metro cuadrado de vivienda

⁷⁵ Estos proyectos complejos deben ser realizados muchas veces por empresas especializadas por lo que el proyecto técnico final debe incluir la determinación de los elementos esenciales del proyecto que deberán ser incluidos en el futuro pliego de condiciones del concurso para adjudicar su realización y los criterios que se aplicarán para valorar las posibles ofertas.

construida, costo del metro lineal de carretera, etcétera), que permiten realizar una estimación del costo del proyecto sin necesidad de elaborar previamente un proyecto técnico específico. Lógicamente estas estimaciones deben ser adaptadas al tipo de obra que se quiere construir (vivienda unifamiliar, viviendas prefabricadas, construcción en ladrillo, etcétera).

293. Hay que insistir en que, aunque en esta fase de elaboración del proyecto predominan claramente los aspectos técnicos, el proceso no debe dejarse exclusivamente en manos de los expertos. No siempre el sentir popular es tomado en cuenta por ellos. De ahí la necesidad de conformar equipos mixtos de trabajo⁷⁶ una de cuyas funciones fundamentales es, precisamente, la elaboración de los proyectos. Así se evita que los técnicos puedan aplicar mecánicamente, a falta de otras indicaciones, fórmulas tipo sin tener en cuenta las necesidades reales de la población a la cual va destinado.

294. Por otra parte, muchas veces, la población afectada conoce aspectos locales que pueden pasar inadvertidos a los técnicos y que podrían dificultar o facilitar la ejecución del proyecto.

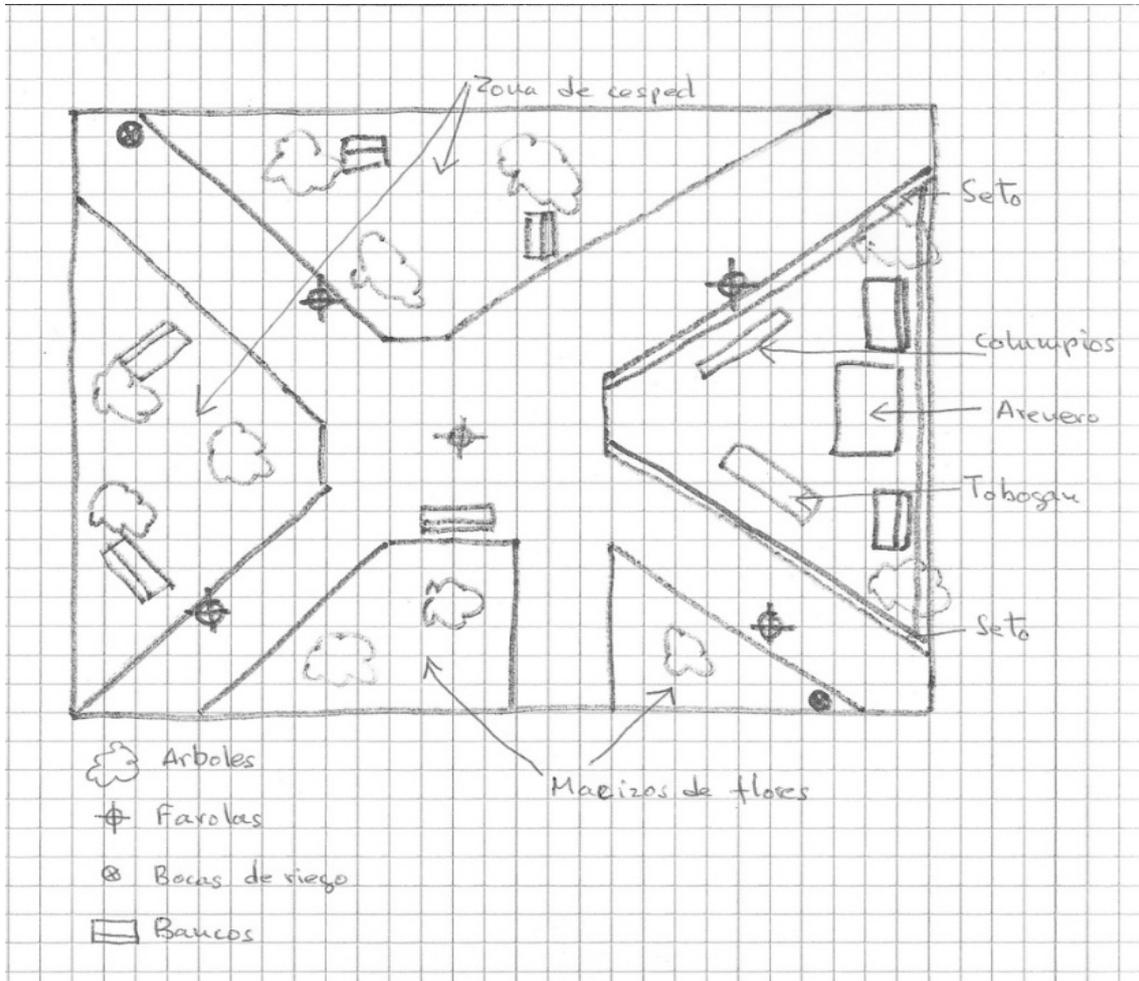
295. Veamos a continuación lo que debería incluir la descripción técnica del proyecto de la transformación de un terreno abandonado, que se usa como vertedero irregular, en una plaza para recreación de los vecinos. Obviamente, en este ejemplo se trata simplemente de mostrar el formato de los cuadros que integrarían un proyecto. Estamos trabajando en una realidad imaginaria, con cifras ficticias y los recursos necesarios para ejecutar el proyecto y sus precios (en una moneda imaginaria a la que denominaremos peso) No tienen nada que ver con la realidad.

- (a) Un bosquejo de la futura plaza, indicando los caminos, zonas de juego, bancos, postes de luz, árboles (identificando su clase), setos, macizos de flores, sistema de riego, etcétera. Se trata de un bosquejo a grandes líneas. No hace falta un plano perfecto, basta con dibujo a mano alzada, pero es importante que en él queden reflejados todos los elementos que formarán parte de la plaza.
- (b) Un primer cuadro elaborado a partir del bosquejo anterior, en el que se recojan todos los elementos de la futura plaza con una identificación precisa de sus características y de la cantidad prevista de cada uno de ellos.
- (c) Un segundo cuadro con una previsión de los insumos materiales necesarios para la obra: cemento, gravilla, pintura.

⁷⁶ Equipos mixtos de trabajo son grupos constituidos por miembros del consejo de planificación, expertos institucionales o voluntarios y personas interesadas de la comunidad.

- (d) Un tercer cuadro con una previsión de las herramientas e instrumentos de trabajo, entre otros, que se necesitarán.

296. A título de mero ejemplo, el bosquejo de la plaza podría ser algo así como esto:



297. Y los cuadros serían los siguientes:

Cuadro 1. Elementos que formarán parte de la placita

| Tipo de elemento | Cantidad | Unidad | Gestión |
|--------------------------|----------|----------------|--------------|
| Faroles | 5 | unidades | Ayuntamiento |
| Tomas de agua para riego | 2 | unidades | Ayuntamiento |
| Bancos | 7 | unidades | compra |
| Tobogán infantil | 1 | unidades | compra |
| Columpio niños 3 plazas | 1 | unidades | compra |
| Arenero | 1 | unidades | compra |
| Árboles | 11 | unidades | compra |
| Setos | 20 | metro lineal | compra |
| Césped | 50 | metro cuadrado | compra |
| Macizos de flores | 20 | unidades | compra |

Cuadro 2. Insumos necesarios para la realización de la obra de la placita

| Insumos | Cantidad | Unidad | Gestión |
|----------------------------------|----------|--------------|---------|
| Gravilla para caminos | 5 | metro cúbico | comprar |
| Cemento para sujeción mobiliario | 10 | sacos | comprar |
| Arena | 5 | sacos | comprar |
| Pintura para delimitar caminos | 10 | galón | comprar |
| Piedras para delimitar caminos | 1 | metro cúbico | comprar |

Cuadro 3. Herramientas y maquinaria

| Herramienta | Cantidad | Unidad | Gestión |
|--------------------------------------|----------|----------|--------------|
| Palas | 15 | unidades | gratuita |
| Picos | 5 | unidades | gratuita |
| Azadones | 10 | unidades | gratuita |
| Rastrillos | 5 | unidades | gratuita |
| Martillos grandes | 5 | unidades | gratuita |
| Carretillas | 5 | unidades | gratuita |
| Contenedores | 2 | unidades | Ayuntamiento |
| Mezcladora portátil | 1 | unidades | arrendada |
| Paletas albañil | 10 | unidades | gratuita |
| Brochas | 20 | unidades | compra |
| Camión para el transporte de insumos | 1 | unidades | arrendada |

3) Programación y cronograma

298. Si con la descripción técnica hemos definido **qué** queremos hacer, en una segunda fase, mediante la programación, debemos establecer **cuándo y cómo** lo haremos. Debemos elaborar un cronograma de las actividades y tareas que son necesarias para ejecutar el proyecto y establecer el reparto de responsabilidades con respecto a ellas.

299. En el cronograma de los proyectos de obras debemos detallar todas las actividades a ejecutar de la forma más desglosada posible. Es decir, determinar para cada una de ellas: el tiempo necesario y los recursos humanos y materiales que involucrará realizarlas.

300. En el cronograma de los proyectos de servicios debemos establecer un calendario o programa de trabajo indicando los horarios en que se realizará el servicio, los lugares donde se llevará a cabo, las personas asignadas a cada turno y el responsable de la organización de estos turnos.

301. En ambos casos, el equipo debe apoyarse en el trabajo ya realizado al explorar las alternativas de acciones, pero revisando cuidadosamente las actividades previstas por si alguna hubiera sido olvidada en aquella fase previa; y conviene tener presente que muchas actividades requieren gestiones previas que conviene tener en cuenta para asegurar su éxito y que debemos reflejar en el cronograma para no olvidarlas.

302. Por otra parte, en todo proyecto hay que considerar que siempre existe una fase previa en la que el equipo ejecutor debe distribuirse las responsabilidades, bajo la coordinación del responsable del proyecto.

303. En esta fase previa deben incluirse las gestiones que cada responsable debe hacer para asegurar la realización posterior de las actividades (organizar campaña de movilización para el trabajo voluntario, contratar los suministros y los alquileres, comprometer la Alcaldía para que cumpla determinados compromisos, etcétera).

304. Veamos en el ejemplo de la placita cuál podría ser el cronograma.

Cuadro 4. Cronograma

| Semana | Día | Actividad | Actividad previa | Necesidades clave |
|---------------|------------------|---|-------------------------|--------------------------|
| Fase Previa | Puesta en marcha | Reunión para designar a los responsables de: Dirigir la obra, Organizar y realizar la colecta entre los vecinos para financiar la obra, Convocar y organizar el trabajo voluntario, Organizar refrigerios para trabajadores, Negociar con la Alcaldía colocación de contenedores y de puntos de luz y de agua, Negociar la compra y alquiler de materiales, elementos, herramientas y transporte, Mantenimiento. | | |
| | Días previos | Cada responsable realiza las gestiones correspondientes para asegurar que se cuenta efectivamente con los recursos necesarios antes del inicio de la ejecución del proyecto | | |

| Semana | Día | Actividad | Actividad previa | Necesidades clave |
|-------------------|------------|---|---|---|
| 1.ª semana | Viernes | Colocación de los contenedores. Compra de insumos para 40 refrigerios. Convocatoria para el trabajo voluntario. | | Elaborar y colocar carteles anunciando trabajo voluntario. Insertar cuñas publicitarias en la radio comunitaria. |
| | Sábado | 1.ª Limpieza del descampado. (2 días) | Colocación de los contenedores por la Alcaldía. | 20 p x 2 d x 5 h (20 personas por 2 días durante 5 horas). Trabajo voluntario. Palas, Picos, Carretillas. 40 refrigerios. |
| | Domingo | | | |
| 2.º semana | Viernes | Compra de insumos para 40 refrigerios. Convocatoria para el trabajo voluntario. | | Elaborar y colocar carteles anunciando trabajo voluntario. Insertar cuñas publicitarias en la radio comunitaria. |
| | Sábado | 2.ª Preparación de conducciones de luz y de agua (zanjas). (1 día). | 1.ª | 20 p x 2 d x 5 h Trabajo voluntario. Palas, Picos, azadones, carretillas. 40 refrigerios. |
| | Domingo | 3.ª Trazado de caminos y zona de juegos. (1 día). | 2.ª | |
| 3.ª semana | Miércoles | 4.ª Acopio de materiales municipales (1 día). | 2.º | Transporte de la Alcaldía. |
| | Jueves | 5.ª Instalación de farolas y bocas de riego. (2 días). | 4.ª y 2.ª | Material y Personal de la Alcaldía. |
| | Viernes | | | |
| | Viernes | 6.ª Acopio de materiales (plantones de árboles, semillas). (1 día). | 3.ª | Alquiler de camión. (5 horas). 10 p. x3 hrs. Trabajo |

| Semana | Día | Actividad | Actividad previa | Necesidades clave |
|---------------|------------|--|-----------------------------------|--|
| | | Compra de insumos para 40 refrigerios. Convocatoria para el trabajo voluntario. | | voluntario descarga. Elaborar y colocar carteles anunciando trabajo voluntario. Insertar cuñas publicitarias en la radio comunitaria. |
| | Sábado | 7. ^a Plantado de setos y árboles. (2 días) | 5. ^a y 6. ^a | 20 p. x 2 días (5 hrs). Trabajo voluntario, de ellos 5 de Jardinería. Palas, azadones, rastrillos. 40 Refrigerios. |
| | Domingo | | | |
| 4.º Semana | Viernes | 8. ^a Acopio de materiales (bancos y material de fijación: cemento, etcétera). (1 día). Compra de insumos para 40 refrigerios. Convocatoria para el trabajo voluntario. | 5. ^a | Alquiler de camión (5 hrs). 10 p. X 3 hrs. Trabajo voluntario descarga. Elaborar y colocar carteles anunciando trabajo voluntario. Insertar cuñas publicitarias en la radio comunitaria. |
| | Sábado | 9.º Sembrado de gramíneas. (1 día) | 6. ^a y 7. ^a | 20 p x 1 día (5 hrs) Trabajo voluntario, de ellos 5 de Jardinería, Carretillas, Azadones, Rastrillos. 20 Refrigerios. |
| | Domingo | 10.º Instalación de mobiliario (bancos). (1 día). | 5. ^a y 8. ^a | 20p. x 1 día (5 hrs) Trabajo voluntario, de ellos 10 de albañilería. |

| Semana | Día | Actividad | Actividad previa | Necesidades clave |
|-------------------|---------|--|------------------------------------|---|
| | | | | Palas, picos, carretillas, paletas albañil, mezcladora portátil (8 horas). 20 Refrigerios. |
| 5.ª Semana | Viernes | 11.ª Acopio de materiales (juegos infantiles y grava, piedras y pintura para caminos). (1 día). Compra de insumos para 60 refrigerios. Convocatoria para el trabajo voluntario. | | Alquiler de camión (5 horas). 10 p. X 3 hrs. Trabajo voluntario descarga. Elaborar y colocar carteles anunciando trabajo voluntario. Insertar cuñas publicitarias en la radio comunitaria. |
| | Sábado | 12.ª Instalación de mobiliario (juegos infantiles). (1 día). | 5.ª y 11.ª | 20 p. x 1 día (5 hrs) Trabajo voluntario de ellos 10 de albañilería. Palas, picos, carretillas, paletas albañil, mezcladora portátil (8 horas). 20 Refrigerios. |
| | Domingo | 13.ª Arreglo de caminos. (1 día). | 5.ª 7.ª 9.ª 10.ª 11.ª y 12.ª | 40 p. x 1 día (5 hrs) Trabajo Voluntario. Palas, carretillas y brochas (20). 40 Refrigerios. |

305. Existen técnicas como el método del camino crítico o PERT, que permiten determinar el tiempo mínimo necesario para la realización de un proyecto y que será necesario aplicar en los proyectos más complejos en los que intervengan diferentes equipos y en los que es importante

aquilatar el orden de las diferentes actividades para evitar retrasos o disfunciones. Este no sería el caso del proyecto de la placita ni de la inmensa mayoría de los proyectos a nivel comunitario o territorial, pero hay que tenerlo en cuenta en ciertos proyectos comunitarios y territoriales y en la mayoría de los proyectos municipales.

4) Cálculo de los costos

306. Una vez establecidos el qué y el cómo, podemos calcular el costo del proyecto. Este dependerá de la cantidad de trabajo, insumos y equipamiento que requiera cada una de las actividades.

307. Es decir, el costo dependerá del tipo de actividades y tareas que haya que realizar para conseguir el objetivo buscado y el tiempo que tomará realizarlas.

308. Si hemos elaborado correctamente la descripción técnica y el cronograma, podremos conocer con precisión los recursos que se requieren para cada una de las actividades y tareas previstas.

309. Para ello podemos utilizar el cuadro que elaboramos al hacer el cronograma, eliminando las columnas 1.º, 2.º y 4.º y añadiendo dos columnas más: una que refleje los costos unitarios de cada recurso en cada actividad y otra con el costo total del recurso correspondiente.

310. Con ello estaríamos elaborando un cuadro como el siguiente:

Cuadro 5. Costo de recursos para actividades

| Actividad | Necesidades clave | Costo Unitario | Costo Total |
|---|--|--|-------------------------|
| 1.ª Limpieza del descampado (2 días) | 20 p x 5 h x 2 d Trabajo voluntario. Palas, picos, carretillas. 40 refrigerios. | Voluntario (200 h). gratuito gratuito gratuito. \$ 3,00 | 0 0 0 0 120 |
| 2.ª Preparación de conducciones de luz y de agua (Zanjas) (1 día) | 20 p x 5 h x 2 d Trabajo voluntario. Palas Picos Azadones | Voluntario (200 h). gratuito gratuito gratuito gratuito. | 0 0 0 0 0 |
| 3.ª Trazado de caminos y zona de juegos (1 día) | Carretillas. 40 refrigerios | \$ 3,00 | 120 |
| 4.ª Acopio de materiales municipales (1 día) | Transporte de la Alcaldía | Ayuntamiento | 0 |

| Actividad | Necesidades clave | Costo Unitario | Costo Total |
|---|---|---|------------------------------|
| 5.ª Instalación de faroles y bocas de riego (2 días) | Material y personal de la Alcaldía | Ayuntamiento | 0 |
| 6.ª Acopio de materiales (plantones de árboles, semillas) (1 día) | Arriendo de camión (5 h) 10 p x 3 h. Trabajo voluntario descarga. | \$ 20/h. Voluntario (30 h) | 100 0 |
| 7.º Plantado de setos y árboles (2 días) | 20 p x 5 h x 2 d trabajo voluntario, de ellos 5 de Jardinería Palas Azadones Rastrillos 40 refrigerios | Voluntario (200 h) gratuito gratuito gratuito \$ 3,00 | 0 0 0 0 120 |
| 8.ª Acopio de materiales (bancos y material de fijación: cemento, etcétera) (1 día) | Arriendo de camión (5 h). 10 p x 3 h. Trabajo voluntario descarga | \$ 20/hora. Voluntario (30 horas) | 100 0 |
| 9.ª Sembrado de gramíneas. (1 día) | 20 p x 5 h x 1 d Trabajo voluntario, de ellos 5 de Jardinería. Carretillas azadones, Rastrillos. 20 refrigerios | Voluntario (100 h) gratuito gratuito gratuito \$ 3,00 | 0 0 0 0 60 |
| 10.ª Instalación de mobiliario (bancos). (1 día) | 20 p x 8 h. Trabajo voluntario; de ellos 10 de albañilería. Palas, picos, carretillas, paletas albañil, mezcladora portátil (8 horas). 20 refrigerios | Voluntario (160 h). gratuito gratuito gratuito gratuito \$ 5/hora \$ 3,00 | 0 0 0 0 40 60 |
| 11.ª Acopio de materiales (juegos infantiles y grava, | Alquiler de camión (5 h) 10 p./3 h. Trabajo voluntario descarga | 20/hora Voluntario (30 h) | 100 0 |

| Actividad | Necesidades clave | Costo Unitario | Costo Total |
|--|---|--|-----------------------------------|
| pedras y pintura para caminos). (1 día) | | | |
| 12. ^a Instalación de mobiliario (juegos infantiles). (1 día) | 20 p x 8 h. Trabajo voluntario; de ellos 10 de albañilería. Palas, picos, carretillas, paletas albañil, mezcladora portátil (8 h). 20 refrigerios | Voluntario (160 h). gratuito gratuito gratuito gratuito \$ 5/h \$ 3,00 | 0 0 0 0 0 40 60 |
| 13. ^a Arreglo de caminos. (1 día) | 40 p x 5 h. Trabajo voluntario. Palas, carretillas, brochas (20). 40 refrigerios | Voluntario (200 h). gratuito gratuito \$ 1 /unidad. \$ 3,00 | 0 0 0 20 120 |

311. En nuestro ejemplo hemos supuesto que todo el trabajo es voluntario y que las herramientas simples (palas, azadones, carretillas, etcétera) van a ser aportadas gratuitamente por los propios voluntarios y por una pequeña empresa de construcción ubicada en la comunidad.

312. Por ello aparecen con un costo cero en la cuarta columna. No obstante, es conveniente que también se haga una estimación de lo que hubiesen costado estos recursos para poder calcular el valor total de lo que puede ahorrarse la comunidad en la realización del proyecto.

313. Sumando el costo total de cada recurso en las diferentes actividades y el de los insumos y elementos necesarios para realizarlas, podremos elaborar una previsión de los costos del proyecto. En el cuadro que usaremos en esta etapa, no será necesario mantener el nivel de desglose que utilizamos en la descripción técnica y el cronograma previamente elaborados.

314. A continuación, un cuadro con un ejemplo ficticio de cómo habría que calcular los costos en el caso de la rehabilitación de la plaza.

**Cuadro 6. Cálculo de costos del proyecto de rehabilitación de la plaza
(cifras ficticias)**

| Rubros | Recursos requeridos | | | Análisis de costo | | |
|--|--|------------------|----------|-------------------|-------------|-----------------|
| | Descripción específica del recurso requerido | Unidad de medida | Cantidad | Costo unitario | Costo total | Subtotal rubros |
| Recursos humanos | Albañiles | Hora/hombre | | | | 660,00 |
| | Pintores | Hora/hombre | 1310 | 0,00 | 0,00 | |
| | Jardineros | Hora/hombre | | | | |
| | Refrigerios | Cantidad | 220 | 3,00 | 660,00 | |
| Materiales y suministros | Cemento | Saco | 10 | 16,00 | 160,00 | 570,00 |
| | Arena | Saco | 5 | 2,00 | 10,00 | |
| | Gravilla | Metro cúbico | 5 | 20,00 | 100,00 | |
| | Pintura | Galón | 10 | 30,00 | 300,00 | |
| | Piedras decorativas | Metro cúbico | 1 | 25,00 | 25,00 | |
| Vivero | Plantones árboles | Unidad | 11 | 50,00 | 550,00 | |
| | Plantón setos | Metro lineal | 20 | 15,00 | 300,00 | 1325,00 |
| | Semillas césped | Metro cuadrado | 50 | 5,00 | 250,00 | |
| | Macizos flores | Unidad | 20 | 10,00 | 200,00 | |
| | Bancos plaza | Unidad | 7 | 50,00 | 350,00 | |
| | Tobogán | Unidad | 1 | 75,00 | 75,00 | |
| Mobiliario | Columpio | Unidad | 1 | 75,00 | 75,00 | 550,00 |
| | Arenero | Unidad | 1 | 50,00 | 50,00 | |
| Servicios contratados | Alquiler del camión | Hora | 20 | 15,00 | 300,00 | 380,00 |
| | Alquiler de mezcladora | Hora | 16 | 5,00 | 80,00 | |
| Equipos y herramientas | Brochas | Cantidad | 20 | 1,00 | 20,00 | 20,00 |
| | Otras herramientas | Cantidad | | 0,00 | 0,00 | |
| Otros costos | | | | | | 100,00 |
| Costo total real | | | | | | 3605,00 |
| Trabajo voluntario | | hora/hombre | 1310 | 2,00 | 2620,00 | |
| Alquiler de herramientas | | costo global | 300 | 1,00 | 300,00 | |
| Total aportaciones gratuitas | | | | | | 2920,00 |
| Gastos asociados aportaciones gratuitas (refrigerios trabajadores voluntarios) | | | | | | -660,00 |
| Costo teórico (valor) del proyecto | | | | | | 6865,00 |

315. En el apartado de mano de obra conviene dejar claro cuál sería el aporte en horas de trabajo voluntario, para hacer una estimación de lo que ello significa para la comunidad. Así, suponiendo que toda la mano de obra empleada fuese voluntaria, se trataría de 1310 horas de trabajo voluntario que se ahorrarían a la comunidad. En contrapartida, hay que incluir en recursos humanos el costo de los refrigerios que se ofrecerán a los trabajadores voluntarios como mínima compensación por su esfuerzo.

316. La suma de todos los rubros nos permite conocer el costo total real del proyecto. Pero, como también nos interesa conocer cuál hubiera sido su costo si no se hubiese contado con el trabajo voluntario y otras aportaciones gratuitas, añadimos el valor estimado de estas aportaciones y le restamos los gastos asociados (en nuestro caso, los refrigerios para los trabajadores voluntarios que no hubiesen sido necesarios si hubiesen percibido un salario).

317. Hechos los cálculos comprobamos que el proyecto va a costar 3605 pesos, pero que si no hubiésemos contado con el trabajo voluntario el costo hubiese sido de 6225 pesos, una enorme diferencia. Las 1310 horas de trabajo voluntario se tradujeron en un ahorro de 2620 pesos. Si a eso se agrega la aportación gratuita de herramientas, el costo se habría elevado a 6865 pesos, un 62 % más.

318. Con estos cálculos hemos querido hacer visible algo que el capitalismo, concentrado solo en los costos reales y la ganancia, no está interesado en revelar, porque nada significan para él. Ellos hacen visible el valor del esfuerzo de solidaridad y colaboración de los vecinos.

5) Calendario de pagos

319. En los proyectos que tengan cierta duración conviene elaborar, de acuerdo con el cronograma, un calendario de pagos para conocer las necesidades de financiamiento a lo largo del tiempo.

320. En nuestro ejemplo de la placita, no se justificaría elaborar ese calendario pues todos los pagos se realizarían en un plazo muy corto. Pero, si la obra hubiese sido más compleja y hubiese debido prologarse varias semanas o meses, o hubiera que establecer un calendario de ingresos, sería de mucha utilidad saber cuánto dinero se necesita invertir cada semana para realizar la obra.

321. Vamos a suponer que queremos financiar nuestra obra mediante una colecta entre las familias que forman la comunidad (360), lo que supone unos 10 pesos por familia. Pero como no queremos que tengan que pagar esa cantidad de golpe (la gente vive con presupuestos muy ajustados), vamos a elaborar un calendario de pagos para saber en qué momento y de cuánto dinero necesitaremos disponer para hacer frente a las obligaciones

derivadas de la obra. En el ejemplo se podría suponer que es posible aplazar en 90 días el pago al vivero de la compra de plántones y semillas y la compra de los bancos para la placita. Todos los demás pagos deben realizarse en el momento de la compra o el arriendo. Con estos datos podríamos elaborar el siguiente calendario de pagos (no aparecen los pagos menores por importe de 100 que no tienen fecha fijada).

Cuadro 7. Calendario de pagos

| Semana | Concepto | Valor | Fecha compra | Fecha pago | Total semana |
|-----------------------------|------------------------------------|-------|--------------|-----------------------|--------------|
| Primera | Refrigerios 1. ^a semana | 120 | 15/06/2016 | 15/06/2016 Viernes | 120 |
| Segunda | Refrigerios 2. ^a semana | 120 | 22/06/2016 | 22/06/2016 Viernes | 120 |
| Tercera | Alquiler de camión | 100 | 29/06/2016 | 29/06/2016 Viernes | 220 |
| | Refrigerios | 120 | 29/06/2016 | 29/06/2016 Viernes | |
| Cuarta | Materiales de construcción | 270 | 05/07/2016 | 05/07/2016 Jueves | 530 |
| | Alquiler de camión | 100 | 06/07/2016 | 06/07/2016 Viernes | |
| | Refrigerios | 120 | 06/07/2015 | 06/07/2015 Viernes | |
| | Alquiler de mezcladora | 40 | 08/07/2016 | 08/07/2015 Domingo | |
| Quinta | Brochas y pintura | 320 | 12/07/2016 | 12/07/2016 Jueves | 840 |
| | Juegos infantiles | 200 | 12/07/2016 | 12/07/2016 Jueves | |
| | Alquiler de camión | 100 | 13/07/2015 | 13/07/2015 Viernes | |
| | Refrigerios | 180 | 13/07/2015 | 13/07/2015 Viernes | |
| | Alquiler de mezcladora | 40 | 14/07/2016 | 14/07/2016 Sábado | |
| Total pagos durante la obra | | | | | 1790 |
| Aplazados | Vivero | 1325 | 28/06/2016 | 28/09/2016 | 1325 |
| | Bancos plaza | 350 | 05/07/2016 | 05/10/2016 | 350 |
| Total aplazados | | | | | 1675 |
| Total Pagos | | | | | 3505 |

322. Este calendario nos advierte que en las tres primeras semanas los pagos serán relativamente irrelevantes —apenas si la compra de los refrigerios—, concentrándose en las dos últimas semanas. Además, hay

que prever que tres meses más tarde vamos a tener unos pagos muy importantes.

6) Plan de Financiamiento

a) Financiamiento vinculado y no vinculado

323. Una vez conocido el costo del proyecto, es necesario explicar cómo se financiará. La situación más habitual es que sea con el financiamiento disponible para el conjunto del Plan de Desarrollo, pero puede haber situaciones en las que, por diversas razones, una parte o la totalidad de ese financiamiento provenga de otras fuentes. Piénsese, por ejemplo, en un proyecto de infraestructura en el que el Estado o una agencia estatal o un organismo no gubernamental de ayuda al desarrollo, se haya comprometido a sufragar total o parcialmente el proyecto. En este caso, como el financiamiento está referido a un propósito determinado se denomina **financiamiento vinculado** y así hay que hacerlo constar al planificarlo.

324. Incluso puede ocurrir que la propia comunidad, área territorial o municipio hayan decidido que un proyecto concreto se financiará con cargo a fondos reservados expresamente para él que, en principio, no formarán parte del fondo global dispuesto para financiar el plan. En ese caso también diremos que ese proyecto tiene un financiamiento vinculado, porque si no se realiza ese proyecto no se dispondrá de esos fondos para destinarlos a otros proyectos. En nuestro ejemplo de la placita, vemos que el proyecto se va a financiar en su totalidad con una colecta expresamente realizada con ese fin entre las familias de la comunidad, de forma que, si finalmente no se realizara ese proyecto, tampoco habría colecta y el dinero no podría aplicarse a otro proyecto porque no existiría. Por lo tanto, la remodelación de la placita tiene un financiamiento vinculado.

325. Si, por el contrario, se hubiese planteado hacer una colecta general entre las familias para poder financiar total o parcialmente el Plan de Inversiones (por ejemplo, para financiar el Plan de Acciones Inmediatas) y luego utilizar parte de esta recaudación para el proyecto de remodelación de la placita, estaríamos hablando de **financiamiento no vinculado**.

326. Es importante distinguir entre financiamiento vinculado y no vinculado. En el caso de los proyectos con financiamiento no vinculado, estos se financian con cargo al fondo global de recursos disponibles para el plan y, por lo tanto, si un proyecto no se realiza o se pospone, los recursos asignados a este quedarán disponibles para otros proyectos dentro del plan. En cambio, si los recursos financieros están vinculados

a un determinado proyecto, esos fondos solo estarán disponibles para la realización de ese proyecto.

327. Como es lógico, un mismo proyecto puede financiarse mediante una combinación de financiamiento vinculado y no vinculado: una entidad puede comprometerse a financiar el 50 % de determinado proyecto, mientras que la comunidad, el área territorial o el municipio aportan el otro 50 % con cargo a su presupuesto de inversiones. En ese caso habrá un 50 % de financiamiento vinculado (no se recibirá si no se realiza el proyecto) y un 50 % de financiamiento no vinculado (que quedaría disponible para otros proyectos si aquel no se realiza o se pospone para otro año).

b) Financiamiento mediante crédito

328. Puede ocurrir que una parte del financiamiento para el plan llegue bajo la forma de créditos. Es decir, la comunidad, área territorial o municipio, reciben un financiamiento que se comprometen a devolver en un plazo determinado, con intereses o sin ellos. Esta es la forma de financiamiento más habitual en los proyectos socio-productivos (con sus ingresos deben devolver el capital y los intereses) Pero también la comunidad puede pedir créditos para afrontar otro tipo de proyectos cuyo elevado costo requiere poder pagarlos a plazo, mediante pagos menores, de forma de que sean asumibles por la comunidad.

329. Si una parte del plan se va a financiar mediante créditos, debe identificarse la entidad prestamista y las condiciones del préstamo (plazos y forma de devolución, intereses, etcétera) En el Capítulo VIII se habla sobre esta fórmula de financiamiento. Aquí queremos insistir en que recomendamos recurrir a este sistema solo en caso de que sea estrictamente necesario.

c) Financiamiento neto necesario

330. Financiamiento neto necesario es la diferencia entre el costo previsto y el financiamiento vinculado al proyecto. Como existen estas diferentes formas de financiamiento, en el acápite correspondiente debe registrarse cuál es el tipo que se está usando. Y en ese caso habrá que especificar su importe, el origen y las condiciones para obtenerlo, si las hubo.

331. En el caso de proyectos en los que haya sido necesario elaborar un **calendario de pagos**, este plan de financiamiento debería, además, incorporar un **calendario de los ingresos** necesarios para hacer frente a estos pagos.

332. En nuestro ejemplo, ya hemos señalado que vamos a financiar el proyecto con una colecta entre las familias de la comunidad. Ahora, con los datos del calendario de pagos podríamos establecer un calendario

para la colecta, de modo que las familias pudieran ir contribuyendo en la forma de pequeños pagos según se vaya necesitando financiamiento, como en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Ejemplo de reparto de colecta

| Fecha | Cantidad/familia | Total | Acumulado |
|--------------|-------------------------|--------------|------------------|
| 14/06/2016 | 1,00 | 360 | 360 |
| 21/06/2016 | 1,00 | 360 | 720 |
| 28/06/2016 | 1,00 | 360 | 1080 |
| 4/07/2016 | 1,00 | 360 | 1440 |
| 11/07/2016 | 1,00 | 360 | 1800 |
| 1/08/2016 | 1,00 | 360 | 2160 |
| 22/08/2016 | 1,00 | 360 | 2520 |
| 12/09/2016 | 1,00 | 360 | 2880 |
| 3/10/2016 | 1,00 | 360 | 3240 |
| 24/10/2016 | 1,05 | 378 | 3618 |

7) Costos de mantenimiento

333. De igual forma es conveniente cuantificar en otro cuadro el costo anual de mantenimiento de la obra (en nuestro ejemplo, la placita), separando las aportaciones en trabajo voluntario de la mano de obra pagada para actividades más técnicas (reparación del alumbrado, fumigación de las plantas...) y el costo de los posibles insumos (agua, electricidad, etcétera).

334. Así, en recursos humanos deberían considerarse las personas que trabajarán en forma voluntaria en tareas de vigilancia, necesarias para evitar destrozos en la plaza, y lo harán en turnos rotativos. También en este rubro deberán considerarse las horas de jardinería o limpieza que se requerirían anualmente para evitar su deterioro.

335. Aunque la determinación del costo de mantenimiento puede no ser relevante para pequeños proyectos, sí lo es en los proyectos de mayor envergadura. A veces los recursos necesarios para financiar anualmente el mantenimiento son muy significativos y eso puede determinar que deban reducirse los fondos para nuevas obras en los años siguientes.

336. En el Capítulo IX en el que se explica la elaboración del plan de desarrollo, podremos ver el impacto de los costos de mantenimiento sobre la capacidad de inversión, en este caso, de una comunidad.

337. Finamente, en los proyectos con un costo de mantenimiento significativo es conveniente especificar dentro del propio proyecto cómo se piensa financiar este costo: si va a ser con cargo al financiamiento

disponible del Consejo Comunitario, mediante el cobro de tasas⁷⁷ a los usuarios o por un sistema mixto. La elección de una de estas formas dependerá muchas veces de las características del proyecto. El cobro de una entrada por utilizar una piscina pública puede ser posible y razonable, pero a nadie se le ocurriría intentar cobrar por el acceso a una plaza.

338. La mejor forma de explicitar esto es distinguir en este apartado entre:

- a) **Costo de mantenimiento:** gastos necesarios para mantener la obra o el servicio y evitar su deterioro.
- b) **Ingresos de explotación:** ingresos provenientes del cobro por el uso de una determinada instalación o como resultado de una actividad productiva,
- c) **Costo neto de mantenimiento:** diferencia entre el costo de mantenimiento y los ingresos de explotación.

339. Insistir en la relevancia de tener en cuenta este costo de mantenimiento para todo cálculo de costos. Esto es muy necesario ya que, muchas veces, en nuestros países se realizan esfuerzos para construir una obra que mejora las condiciones de vida de la gente, pero se olvida que después de ejecutarla es necesario prever su mantenimiento y en pocos años, por desidia u olvido, la obra se va deteriorando hasta acabar retrocediendo a la situación inicial.

3. Documentación de un proyecto

340. Es importante señalar que no debe pensarse que la elaboración de los proyectos sea simplemente rellenar diferentes documentos. Todos los proyectos demandan reflexiones, cálculos y estudios en todos los pasos de la metodología desarrollada con anterioridad. La información volcada en los formatos debe ser la expresión sintética de esa reflexión.

1) Cuadro resumen en el que debe volcarse la información de los proyectos

341. Una vez elaborado el proyecto, se debe volcar la información más relevante en un cuadro resumen de acuerdo con el formato que se acuerde utilizar.

342. Una copia de este cuadro constituirá siempre la carátula del proyecto completo. En él debe incluirse: la descripción técnica, los cuadros del cronograma y la previsión de costos.

343. Otras copias de ese cuadro pueden ser utilizadas para presentar los resultados o difundirlos entre la gente. En cualquier caso, para asegurar

⁷⁷ Las tasas son las cantidades que se cobran a los usuarios de un servicio público por la prestación del servicio.

la transparencia del proceso, el proyecto completo debe estar accesible a cualquier persona interesada.

344. En este cuadro resumen deben volcarse los siguientes datos:

a) Identificación del proyecto

345. Es necesario ubicar el proyecto en el tiempo y el espacio, y señalar quiénes son sus responsables. Por eso se debe indicar:

- Nombre del proyecto.
- Fecha de elaboración.
- Instancias responsables.
- Personas encargadas de presentarlo.
- Tipo de proyecto (socio-productivo, de infraestructura, etcétera, si se considera necesario).
- Área temática a la que pertenece (Salud, Educación, Recreación, etcétera).

346. El nombre es importante para poder identificarlo. Debe ser un nombre corto y atractivo que lo describa en forma sintética.

b) Descripción del proyecto

347. Aquí va el resumen y caracterización del proyecto antes mencionado, redactado en forma muy sintética.

c) Justificación

348. Se debe explicar los motivos que llevaron a formular ese proyecto.

d) Objetivo

349. Debe indicarse el propósito que persigue la comunidad con el proyecto. Obedece a la pregunta: ¿qué queremos lograr?

e) Impacto social

350. Debe especificarse de manera precisa a quiénes beneficia el proyecto en forma directa e indirecta. Debe clasificarse a los beneficiados por grupos de edad, género, condiciones de salud, nivel de asistencia, condición ocupacional, situación de riesgo (físico, social, psicológico) y otros.

351. En una casilla independiente debe reflejarse el puntaje que obtuvo la aspiración a la que trata de dar respuesta el proyecto.

f) Plan de Inversión

352. Debe incluir el costo total (sin incluir los aportes gratuitos en trabajo, insumos y equipo) y el calendario de pagos, si fuera relevante.

g) Aportaciones gratuitas

353. Es importante que se reflejen aquí las estimaciones de los costos que la comunidad se va ahorrar como consecuencia de los aportes gratuitos de los vecinos (trabajo voluntario, préstamo de herramientas, donación de materiales, etcétera) y cuál hubiese sido el costo del proyecto si no se hubiese contado con ellos. Son datos sin efectos económicos, pero de un importante valor moral, que nunca deben ser olvidados.

h) Plan de Financiamiento

354. Indica de dónde se espera obtener los recursos para financiar el proyecto, y si existe un financiamiento vinculado, se debe indicar su importe, origen y condiciones, y el calendario de ingresos, si fuese necesario.

i) Cronograma

355. Debe contemplar el tiempo previsto para realizar el proyecto, distinguiendo las principales etapas del mismo (diseño, preparación, acopio de materiales, realización de la obra, etcétera).

j) Plan de Mantenimiento

356. El Plan de Mantenimiento debe indicar los costos periódicos necesarios para evitar el deterioro de la obra realizada (pintura, jardinería, etcétera) y especificar claramente los compromisos asumidos al poner en marcha el proyecto, tanto por la comunidad (trabajo voluntario o pagado, compras menores, etcétera) como por otras instituciones (suministro de repuestos, mantenimiento de servicios, etcétera).

k) Previsiones económicas

357. Si está previsto que el costo de mantenimiento se cubra total o parcialmente mediante ingresos de explotación, habrá que indicar el importe previsto de estos. Y en este caso indicar el costo neto de mantenimiento que será, como ya hemos indicado, la diferencia entre costo de mantenimiento e ingresos de explotación.

358. Y, cuando se trata de proyectos que van a generar ingresos como es el caso de los proyectos socio-productivos, se deberá:

- (a) Prever, una vez realizado el proyecto, los ingresos que se espera generar y el coste de generar esos ingresos, determinando si el proyecto es autosustentable, es decir, que los ingresos previstos van a ser superiores a los gastos. Y, en el caso en que no lo sea, las razones que justificarían su realización y como se financiaría el déficit.
- (b) En su caso, el momento en que se estima que el proyecto será auto sustentable.

- (c) Un análisis del impacto económico del proyecto tanto sobre la población (creación de empleo) como sobre la economía local (facilitar el aprovechamiento de la producción agrícola, por ejemplo).

359. Este apartado, que puede parecer secundario en el caso de obras menores o de carácter social o cultural, es especialmente relevante en los proyectos socio-productivos, pues antes de ponerlos en marcha es necesario saber si realmente serán viables y, en el caso de que no lo vayan a ser, cuáles son las razones por las que, a pesar de todo, se considera necesario emprenderlos.

360. Veamos el Cuadro 9 con el resumen del proyecto de la placita.

Cuadro 9. Ejemplo de cuadro resumen del proyecto de la placita

| Proyecto | Rehabilitación de la plaza de detrás del Mercado |
|--------------------------|--|
| Instancia responsable | Comunidad de Guadalupe Área territorial Los Llanos Municipio Las Lagunas |
| Fecha de elaboración | 15 de mayo de 2016 |
| Presentado por | Grupo de trabajo 5 |
| Tipo de proyecto | Social |
| Área temática | Cultura y Recreación |
| Justificación | Con una pequeña inversión y el trabajo voluntario de los vecinos se elimina un foco de basuras y de pequeña delincuencia y se mejora la vida de los vecinos |
| Objetivo | Brindar espacios de recreación a la comunidad Responde a la aspiración de lograr que la comunidad de Guadalupe tenga espacios y formas de recreación sanas |
| Impacto social | Favorece a todos los vecinos y en particular a niños y jóvenes y tendrá incidencia indirecta en la preocupación de las madres por sus hijos |
| Puntaje de la Aspiración | 27 |
| Plan de Inversión | Compra de insumos (cemento, gravilla, pintura) 570 Compra de mobiliario (bancos, columpios, tobogán)..... 550 Compra de plantas y árboles.....1325 5 Faroles y 2 bocas de riego (Alcaldía)..... 0 Total Suministros3015 Arriendo de camión (tres viajes) y mezcladora..... 380 Arriendo de equipos (palas, picos, rastrillos) (aporte gratuito)... 0 Total Servicios..... 380 Mano de obra (trabajo voluntario)..... 0 Refrigerios para trabajadores voluntarios..... 660 |

| Proyecto | Rehabilitación de la plaza de detrás del Mercado |
|----------------|---|
| | Total mano de obra..... 660 Otros costos (imprevistos).....100 INVERSIÓN TOTAL3605 La Alcaldía ha confirmado que dispone de faroles e instalaciones de boca de riego y que puede instalarlas cuando se lo indiquemos. Los equipos para trabajar los aportarán gratuitamente dos empresas locales y los propios trabajadores voluntarios. Ya hay personas comprometidas para realizar el trabajo voluntario. El costo teórico del proyecto hubiera sido de..... 5865. |
| | Trabajo Voluntario 2620 Arriendo de herramientas..... 300 Total aportaciones gratuitas..... 2920 Menos el gasto asociado a aportaciones gratuitas..... 660 Ahorro total por aportaciones gratuitas.....2260 Las aportaciones gratuitas representan el 38,5 % del costo teórico del proyecto. |
| Financiamiento | El proyecto se financiará con cargo a una colecta entre las 360 familias de la comunidad que aportarán 10,05 cada una en 10 cuotas, a lo largo de tres meses, totalizando 3605 pesos. Se trata de un financiamiento vinculado al proyecto con recursos propios de la comunidad. |
| Cronograma | 1. Limpieza del descampado2 días 2. Preparación del terreno1 día 3. Trazado de caminos y áreas de juegos..... 1 día 4. Instalación de conducciones de luz y agua..... 1 día 5. Instalación de los faroles y la boca de riego.....2 días 6. Acopio de materiales.....3 días 7. Colocación de setos y árboles2 días 8. Sembrado de gramíneas.....1 día 9. Colocación de los bancos y otro mobiliario.....2 días 10. Arreglo de caminos..... 1 día Todas las actividades se realizarán en fines de semana para aprovechar el trabajo voluntario, excepto el acopio de materiales que se llevará a cabo los viernes anteriores al inicio de las actividades 7, 9 y 10 y la instalación de los faroles y la boca de riego que podría realizarse en días laborables después de concluida la actividad 4 y antes de que se inicie la actividad 7. El proyecto quedaría ejecutado en cinco semanas. Es clave la puntualidad en la ejecución de las actividades 6, 4 y 5 y en particular de estas últimas que no dependen de la comunidad. |

| Proyecto | Rehabilitación de la plaza de detrás del Mercado |
|-----------------------|--|
| Plan de Mantenimiento | Costo anual Conservación y reposición de las plantas (riego, podas).....150 Insumos de luz y agua.....100 Reparación y sustitución de material dañado (ampolletas)...50 Vigilancia de la plaza por madres voluntarias (trabajo voluntario).....0 Costo anual del mantenimiento.....300 No hay previsión de ingresos de explotación por lo que el costo neto de mantenimiento de la placita es de..... 300 |
| Responsable | Coordinadora: Luisa Pérez |

4. Metodología

361. Una vez se dispone de un listado definitivo de alternativas de acciones, los grupos de trabajo del Consejo –comunitario, territorial o municipal– deben elaborar los correspondientes proyectos apoyándose en el trabajo previo realizado al analizar las diferentes alternativas de acciones.

362. Se trata de un trabajo cuyos pasos esenciales son muy similares a los tres niveles y en los que solo variará la complejidad y, por lo tanto, la dificultad de elaboración y la amplitud del apoyo técnico necesario para elaborarlos.

Consejos de Planificación

Actividad 1 (grupos de trabajo). Elaboración de los proyectos

363. Aunque el tiempo dedicado a esta tarea variará en función del número de proyectos y de su complejidad, lo que es seguro es que no se podrán elaborar en una sola reunión y se precisara de varias sesiones de trabajo.

364. Para agilizar la tarea, si el grupo es lo suficientemente grande, se recomienda formar grupos más pequeños con las personas mejor conocedoras de cada tema para que trabajen simultáneamente en distintos proyectos o aspectos de un mismo proyecto.

365. No obstante, al final de los trabajos de estos equipos menores, deben ser todos los miembros del Grupo de Trabajo quienes validen los proyectos que van a presentar a la plenaria.

366. Cada proyecto debe ser el resultado de una reflexión y un estudio serio y profundo sobre qué se quiere hacer, cómo hacerlo y cuáles serían los recursos humanos (mano de obra) y materiales (instrumentos de trabajo e insumos requeridos) necesarios para alcanzar el objetivo propuesto.

367. Debemos tener todo previsto para que la ejecución del proyecto marche sobre rieles.

368. Recordemos que planificar es pensar antes de actuar, evitando improvisaciones. Estas pueden poner en riesgo la meta que se quiere alcanzar.

369. Las batallas se pierden por los detalles, repetía insistentemente el presidente Chávez citando a Bolívar.

Capítulo VII. Establecimiento de las prioridades presupuestarias y sectoriales

1. Introducción

1) Qué entender por Presupuesto

370. Entendemos por Presupuesto el cálculo anticipado de los ingresos y gastos o egresos de una persona o entidad durante un periodo de tiempo determinado (generalmente un año) o para el desarrollo de una determinada actividad (realización de un proyecto, por ejemplo).

371. Hay Presupuestos domésticos mediante los cuales una familia estima los ingresos que espera obtener durante un periodo y los gastos que tendrá que afrontar, para intentar ajustar estos últimos a las previsiones de ingresos y ver si podrá comprar un electrodoméstico u organizar unas vacaciones.

372. Un núcleo familiar bien organizado funciona con un Presupuesto, es decir, sabe muy bien qué cantidad de dinero ingresa a la casa mensualmente y de acuerdo con eso hace su plan de gastos.

Presupuesto de una familia

| Ingresos (dinero con que se cuenta) | Gastos o egresos (dinero que se usa) |
|--|---|
| Salarios | Alimentación |
| Remesas | Agua |
| Subsidios | Electricidad, gas, etcétera. |
| Otras entradas | Alquiler |
| | Educación hijos |
| | Transporte |
| | Vestuario |
| | Otros |

373. Los gastos suelen estar referidos a desembolsos en los siguientes rubros: alimentación, electricidad, gas, alquiler o amortización de la vivienda, agua, transporte, vestuario, materiales escolares, mobiliario, línea blanca y otros. Si, por ejemplo, por la crisis económica las remesas disminuyen, la familia tendrá que reducir los gastos y deberá decidir en qué rubro hacerlo.

374. En el ámbito económico, todas las empresas elaboran Presupuestos más o menos complejos por la misma razón. Pero aquí lo más importante es poder prever los resultados (beneficios o pérdidas) en el conjunto de su

actividad y detectar a tiempo si se producen desviaciones (sobre todo las negativas) respecto de estas previsiones.

375. Con mayor motivo, las instituciones públicas (estados, gobiernos provinciales, municipios, agencias públicas, etcétera) elaboran Presupuestos de ingresos y gastos que no solo orientan la actuación de la institución, sino que sirven a la ciudadanía para conocer cuál va a ser la actuación de esa institución durante el siguiente año.

376. Así, en el Presupuesto de gastos, el valor de las diferentes partidas sirve para conocer cuáles van a ser las prioridades de la institución durante ese año (si en un ayuntamiento se va a gastar más en educación o en policía, por ejemplo) y el Presupuesto de ingresos reflejará normalmente la presión fiscal que deberá asumir la población para mantener la actividad de esa institución.

377. Por eso, la aprobación de este tipo de Presupuestos está sometida a un régimen formal muy estricto. En el caso de los Presupuestos estatales deben ser aprobados por los correspondientes parlamentos y en los de otras instituciones, por sus máximos órganos representativos (Concejo Municipal en el caso de los municipios, Cámara Estadual en el de provincias o estados federados).

378. Además, una tradición histórica establece que el Presupuesto de gastos es limitativo (el ejecutivo no puede gastar más que en las partidas autorizadas en el Presupuesto y hasta el límite marcado por estas) y el Presupuesto de ingresos es orientativo, puesto que no es posible saber con precisión, a un año vista, cuál será el importe de la recaudación de cada impuesto.

379. Tan importante es la aprobación del Presupuesto, que la propia democracia parlamentaria nació en Inglaterra de la exigencia de la nobleza y la burguesía de controlar lo que se iba a gastar el Rey y cómo iba a financiarlo.

2) El Presupuesto como instrumento del plan

380. Hemos dicho que el Presupuesto de gastos de una institución es importante porque nos permite conocer cuáles van a ser sus prioridades durante el periodo que abarque ese Presupuesto y, en el caso de la planificación participativa descentralizada, de qué financiamiento dispondremos para ejecutar nuestros planes de desarrollo.

Gastos corrientes y gastos de capital

381. El Presupuesto de gastos puede descomponerse en dos grandes capítulos: gastos corrientes y gastos de capital. El primero se refiere a los gastos que realiza la institución para mantener los servicios que presta y

para mantener a la propia institución. Los gastos de capital se refieren a la parte del Presupuesto que se destina a inversiones públicas (construcción de hospitales, escuelas, compra de autobuses, etcétera) y a la devolución de los créditos contraídos en ejercicios anteriores.

382. Los gastos de capital referidos a la devolución de créditos son un dato objetivo muy difícil de modificar pues dependen de compromisos adquiridos anteriormente. Algo diferente ocurre con los gastos de inversión: estos son el resultado de una voluntad política: cuánto y en qué se gastará es una decisión que alguien debe tomar y reflejará determinadas prioridades.

383. Y como el Presupuesto destinado a gastos de inversión refleja precisamente el financiamiento del que vamos a disponer para poner en marcha los proyectos que materializarán nuestras aspiraciones, determinar su monto y, si es posible, maximizarlo, constituye uno de los objetivos de la planificación.

384. Como la cantidad global para gastos está limitada por los ingresos previstos, la posibilidad de contar con más o menos recursos para invertir dependerá, a su vez, de cuánto del Presupuesto se emplee en gastos corrientes.

385. A su vez, los gastos corrientes contienen partidas que resultan difíciles de modificar (alquileres, salarios de los funcionarios, suministros) y que representan la parte más importante del Presupuesto de gastos corrientes. Indudablemente se pueden reducir estas partidas mediante: reducciones de sueldos, despidos, políticas de ahorro, eliminación de alquileres, etcétera, pero estas medidas tienen costos sociales y políticos muy altos.

386. Hay que tener en cuenta que una parte muy importante de estos gastos responde a la necesidad de mantener el nivel de los servicios que se prestan a la población.

387. Para que se puedan prestar los servicios de: educación, salud, agua potable, recolección de basura, conservación del sistema vial, iluminación pública, etcétera, se requiere destinar a ello una parte significativa de los recursos disponibles. Estos gastos son rígidos, porque si no se les otorgan los recursos requeridos, esos servicios se verán afectados. El peso relativo de este tipo de gasto solo puede ser reducido a mediano y largo plazo si los servicios aumentan en productividad y disminuyen sus costos.

388. La otra alternativa, aumentar los ingresos, supone o bien aumentar la presión fiscal, aumentando o creando nuevos impuestos y tasas, o bien recurrir al crédito (directamente de instituciones financieras o mediante la emisión de deuda pública) a sabiendas de que lo que no se pague ahora

deberá pagarse en los años siguientes, reduciéndose el margen para los restantes gastos.

389. Vemos pues que la autonomía para tomar decisiones en materia presupuestaria es relativamente limitada, pero aun así siempre queda un margen para decidir si va a hacerse un mayor esfuerzo inversor o mejorar la prestación de un servicio, decisión que, en el caso de la planificación participativa, debe ser objeto de un debate previo no solo entre técnicos o dirigentes políticos, sino con el conjunto de la población.

Desglose de los gastos por objetivos o áreas temáticas.

390. Normalmente el Presupuesto de gastos, una vez dividido entre gastos corrientes y gastos de capital, se reparte según: (a) el contenido económico del gasto (salarios, suministros, compras de bienes y servicios, gastos financieros y subvenciones corrientes) y (b) el órgano al que le corresponde la gestión de este (ministerios en los Presupuestos estatales, los respectivos departamentos de la Alcaldía en los Presupuestos municipales).

391. Aunque esta distinción es importante, a efectos prácticos, saber “en qué” se gasta y “quién” lo hace, nos parece más importante saber “para qué” se gasta. Es decir, cuál es el objetivo perseguido por cada uno de los gastos.

392. Podemos intentar establecer directamente los diferentes objetivos perseguidos o bien, para simplificar, fijar áreas y sub-áreas temáticas (Educación: primaria, secundaria, técnica, universitaria) asociadas a objetivos concretos.

393. En cualquier caso, este desglose, que afecta tanto a los gastos corrientes como a los gastos de inversión, permite visualizar, en función de la cantidad destinada a cada objetivo, cuál ha sido el orden de prioridades de quienes tuvieron que pronunciarse al respecto. Haber priorizado la educación sobre la seguridad o viceversa ha sido el resultado de una voluntad política.

3) El presupuesto de ingresos

394. También el Presupuesto de ingresos refleja determinadas prioridades: La decisión de reducir la presión fiscal a riesgo de disponer de menor financiamiento, por ejemplo, es una decisión política que refleja un determinado orden de prioridades. A la inversa solicitar de la población un mayor esfuerzo fiscal para poder realizar determinadas inversiones no puede ser el resultado de un estudio meramente técnico, sino que debe reflejar una voluntad política que en nuestro caso debe resultar de un debate abierto con todos los ciudadanos.

2. Formulación de las prioridades presupuestarias

395. Hemos visto que el Presupuesto de una institución pública no es un mero documento técnico, sino que responde a decisiones políticas mediante las cuales se establece un determinado orden de prioridades.

396. Pero además el Presupuesto es un instrumento esencial en el proceso de planificación, puesto que refleja **cuánto** se va a invertir en cada ejercicio presupuestario, y **en qué** y **para qué** se va a realizar esa inversión.

397. El proceso de planificación participativa no puede por lo tanto desconocer el Presupuesto.

398. Por eso al iniciarse el proceso de planificación, cada año hay que abrir un debate a todos los niveles para aprobar el reparto del Presupuesto entre inversiones y gastos corrientes y su distribución entre los diferentes sectores.

399. Se trata de un debate que será muy diferente según se trate de Presupuestos comunitarios, territoriales o del municipio.

400. En el primer caso se trata de Presupuestos muy sencillos porque, como ya hemos dicho en la Primera Parte, si bien las comunidades pueden y deben asumir la realización de pequeñas obras de gran impacto en la vida cotidiana de la gente, la descentralización de competencias y servicios debe dirigirse fundamentalmente hacia las áreas territoriales como espacios ideales de autogobierno.

401. Los Presupuestos de las comunidades serán entonces básicamente Presupuestos de inversión con pequeñas partidas para los gastos de mantenimiento de inversiones anteriores que hayan asumido y los gastos generales de mantenimiento de la propia estructura del Consejo comunitario.

402. En este caso, como veremos más adelante, el debate sobre las prioridades presupuestarias puede reducirse a fijar el monto total de ingresos del que espera disponer la comunidad y la parte que tendrá que destinarse al mantenimiento de proyectos ya realizados y los gastos corrientes del propio Consejo.

403. En las áreas territoriales la complejidad del Presupuesto estará en función del grado efectivo de descentralización de competencias y recursos que se haya producido. Si esta es muy grande, la parte del Presupuesto destinada a financiar la prestación de los servicios descentralizados será mayor y será más importante determinar la parte que se puede reservar para nuevas inversiones. Considerando esto, los Equipos de Planificación y Presupuesto Territoriales deberían elaborar las grandes

líneas⁷⁸ de una propuesta de Presupuesto para ser presentada y evaluada en la primera sesión anual de la Asamblea de Planificación Territorial, antes incluso de iniciar el debate sobre las aspiraciones.

404. Lógicamente, en el caso del municipio es esencial conocer, previamente al proceso de elaboración del plan municipal, de qué financiamiento se dispone para la inversión municipal luego de hecha la transferencia de recursos a las comunidades y áreas territoriales.

405. Por eso, el debate sobre la capacidad financiera de las áreas territoriales y del municipio para acometer el plan de inversiones debe ser el primer paso en el proceso de planificación participativa descentralizada y debe realizarse empezando en las propias comunidades (en lo que respecta a su área territorial y municipio) para elevarse a las áreas territoriales y finalmente al Consejo y la Asamblea de Planificación municipales.

406. Sería también muy interesante que el debate sobre las prioridades presupuestarias no se limitara a discutir la distribución entre gastos corrientes y gastos de inversión.

407. Es cierto, como hemos dicho antes, que una parte muy importante de los gastos corrientes puede considerarse rígida. A corto plazo es muy difícil reducir los recursos asignados para la prestación de un servicio sin que se resienta este.

408. Pero puede ser muy útil que los ciudadanos y ciudadanas dentro del proceso de planificación participativa tengan la oportunidad de conocer y discutir cómo se están repartiendo entre los diferentes sectores estos gastos de prestación de servicios y puedan asignarles unas prioridades que pueden ser diferentes de las que se desprenden del reparto preexistente.

409. Ello permitiría tanto derivar hacia los sectores priorizados el posible crecimiento de la capacidad de gasto que se pueda producir, como, en el caso contrario, cuando es necesario reducir el gasto, para que esta reducción afecte lo menos posible a las áreas priorizadas.

410. Para ello nosotros recomendamos preparar previamente una tabla de doble entrada en la que cada fila corresponda a un sector o subsector (el nivel de desglose dependerá de la capacidad para definir objetivos) y en las columnas coloquemos: un indicador de la situación actual en ese sector o subsector (por ejemplo, tasa de escolarización en educación

⁷⁸ Hablamos de una propuesta que recoja una estimación de los ingresos totales previstos, los gastos corrientes desglosados por grandes objetivos o sectores (Educación, Salud, Urbanismo, Seguridad, etcétera), los gastos de capital ya comprometidos (intereses y amortizaciones de crédito, pero también inversiones comprometidas de años anteriores) y el monto disponible para el financiamiento de nuevas inversiones.

primaria), el objetivo que se pretende alcanzar respecto de ese indicador, los gastos desglosados en salarios, alquileres, compras de material y subvenciones si las hubiere. Una columna adicional reflejaría el total de los gastos corrientes asignados inicialmente a ese sector.

411. Estos gastos pueden reflejar los efectivamente realizados en el año anterior o ser una propuesta del Gabinete de Planificación y Presupuesto Municipal o, en su caso, de los equipos equivalentes a nivel territorial.

412. Una vez discutidas y jerarquizadas las aspiraciones, con esta tabla podría abrirse un debate en los Consejos y Asambleas de Planificación para establecer en qué sectores o subsectores el nivel de gasto actual es suficiente, y en qué sectores debería aumentarse o podría disminuirse.

413. Hay que tener en cuenta que estas prioridades pueden no coincidir exactamente con las prioridades sectoriales que se desprenden de la agrupación por sectores de las aspiraciones jerarquizadas: puede haber un sector cuyos servicios son considerados satisfactorios y no han dado lugar a nuevas aspiraciones, pero sobre el cual todo el mundo está de acuerdo en que hay que mantenerlo o mejorarlo.

414. Los resultados de este debate deberían ser tomados en consideración por los Equipos de Planificación y Presupuesto territoriales y municipales a la hora de elaborar la propuesta de Presupuesto.

3. La formulación de las prioridades sectoriales

415. Como hemos visto, es posible que se quiera establecer algún tipo de limitación en nuestro Presupuesto de inversiones en función de los objetivos perseguidos.

416. En el capítulo anterior —al hablar de los proyectos— indicamos que estos podían clasificarse según los objetivos perseguidos. Hablábamos entonces de proyectos sociales, culturales, socio-productivos, de infraestructura social y de vivienda.

417. Es posible que se quiera asegurar *a priori* que a determinado tipo de proyectos se destine como mínimo un determinado porcentaje del Presupuesto de inversiones (por ejemplo, destinar a proyectos socio-productivos al menos el 30 % del Presupuesto de inversiones) O, por el contrario, tratar de limitar hasta un determinado porcentaje de ese Presupuesto el financiamiento disponible para otro tipo de proyectos (por ejemplo, limitar al 10 % del financiamiento total, el financiamiento disponible para proyectos culturales).

418. Estas limitaciones pueden provenir de orientaciones establecidas en los planes nacionales o ser el resultado de las deliberaciones en el

correspondiente Consejo de Planificación, pero, en cualquier caso, deben ser conocidas y debatidas en las Asambleas correspondientes.

419. Cabe señalar que, incluso si estas orientaciones no viniesen impuestas por una instancia superior, sería conveniente que el propio Consejo se decidiese a adoptarlas antes de entrar a elaborar los proyectos, pues pueden ser una guía para evitar la concentración de actuaciones en una sola temática olvidando las otras.

420. Indudablemente es posible ampliar este desglose y, por ejemplo, dentro de los proyectos sociales distinguir entre proyectos en el ámbito de la sanidad, la educación, la seguridad o el medio ambiente para lograr una mayor concreción en relación con las limitaciones de las que hablamos.

421. No obstante, es conveniente no llegar a niveles tan detallados que prácticamente dejen sin contenido la formulación y jerarquización de las aspiraciones.

422. Aunque solo será necesario aplicar estas limitaciones cuando vayan a elaborarse los planes de inversión a los diferentes niveles, recomendamos que el debate para fijarlas se realice en los momentos iniciales del proceso.

423. Ello puede ser muy útil tanto para derivar hacia las prioridades el posible crecimiento de la capacidad de gasto que se pueda producir, como, en el caso contrario, cuando es necesario reducir el gasto, para que esta reducción afecte mínimamente a las áreas priorizadas.

424. Este segundo debate puede producirse tanto en las comunidades como en las áreas territoriales y municipio de manera simultánea al primero.

4. Metodología

425. Hemos visto tres aspectos del Presupuesto que deben ser objeto del proceso participativo:

- (a) La determinación de la capacidad de financiamiento de las inversiones (monto de los gastos de inversión).
- (b) La fijación de las limitaciones, si las va a haber, entre los diferentes tipos de proyecto en función de sus objetivos.
- (c) La determinación de las prioridades entre los servicios o sectores de actuación del municipio y las áreas territoriales.

426. Los dos primeros deben establecerse al inicio del proceso.

427. En cuanto al tercer aspecto, habrá que distinguir dos fases:

- (a) La fijación de los objetivos o áreas y sub-áreas temáticas en que se desglosará el Presupuesto de gastos corrientes municipal y de las áreas territoriales, que debe realizarse al inicio del proceso.
- (b) La determinación de las prioridades para estos objetivos o áreas y sub-áreas temáticas en el Presupuesto, que puede realizarse una vez el proceso está más adelantado y ya se haya realizado un diagnóstico de la situación.

428. En el primer año, los dos primeros aspectos y la primera fase del tercero, saldrán seguramente de una propuesta del nivel superior de gobierno local, en nuestro caso de la Alcaldía, propuesta que en los años siguientes podría salir de las deliberaciones del Consejo de Planificación Municipal.

429. Para ello nosotros proponemos una metodología que inicialmente describiremos en detalle para luego sintetizar en actividades.

430. El Gabinete de Planificación y Presupuesto y los Equipos técnicos territoriales, a su correspondiente nivel, preparan las siguientes propuestas:

- (a) A partir de la previsión de ingresos propuesta sobre el porcentaje de estos que podría destinarse a financiar las inversiones del plan.
- (b) Propuesta de límites mínimos y máximos según el tipo de inversión.
- (c) Propuesta de cuadro en el que se desglosen por objetivos o áreas y sub-áreas temáticas los servicios financiados con cargo al Presupuesto.

431. En cada comunidad, en su primera sesión, la Asamblea aprueba o propone modificaciones a las anteriores propuestas. Las propuestas de modificación deben ser razonadas y puede exigirse un quórum especial para asegurar que se trata de acuerdos representativos (el Consejo de Planificación Comunitaria respectivo puede encargarse de la redacción de los argumentos aportados en la Asamblea).

432. En el caso de que hayan llegado propuestas de modificación por parte de las comunidades, el Consejo de Planificación Territorial debe estudiarlas, ver si son compatibles entre sí y, finalmente, en relación con las prioridades de nivel territorial preparar un documento modificando o refirmando las prioridades propuestas, documento que deberá ser aprobado por la Asamblea de Planificación Territorial.

433. Respecto de las propuestas de modificación de las prioridades de nivel Municipal debe preparar un documento similar para remitirlo al Consejo de Planificación Municipal.

434. La Asamblea de Planificación Territorial debate y aprueba las prioridades presupuestarias y sectoriales territoriales.

435. Finalmente, si han llegado propuestas de modificación, el Consejo de Planificación Municipal debe debatir estas propuestas de la misma forma que lo hicieron los Consejos Territoriales de Planificación, y finalmente preparar un documento que reafirme o modifique las propuestas de prioridades sectoriales y presupuestarias de nivel municipal, el que deberá ser aprobado por la Asamblea de Planificación Municipal.

Capítulo VIII. Tareas previas de los Equipos de Planificación y Presupuesto

Introducción

436. Los proyectos elaborados por los diferentes equipos de trabajo van a constituir el núcleo central del Plan de Desarrollo. Pero para integrar estos proyectos en ese plan y para su redacción es necesario realizar una serie de tareas previas que, en algunos casos, podrán iniciarse durante el proceso de elaboración de los proyectos, pero que solo se concluirán una vez cerrada aquella fase, cuando ya se disponga de todos los proyectos e ideas-proyecto terminados.

437. Estas tareas previas son las siguientes:

- (1) Preparación de un documento-resumen que describa cuáles serían las características que según sus habitantes debería tener idealmente la comunidad, el área territorial o el municipio (el sueño), detallando las aspiraciones en que se ha expresado ese ideal y los objetivos que se logran al materializarlas, y las fortalezas, obstáculos, oportunidades y amenazas que se han encontrado en relación con estas aspiraciones (diagnóstico).
- (2) Elaboración de un listado único con todos los proyectos elaborados por los equipos de trabajo del correspondiente Consejo.
- (3) Estudio de los recursos disponibles para el financiamiento de los proyectos considerando su ejecución completa (incluyendo los que se espera obtener de otras fuentes de financiamiento).
- (4) Elaboración del proyecto de Presupuesto para el año.

438. La realización de estas tareas corresponde, a nivel municipal, al Gabinete de Planificación y Presupuesto. En las áreas territoriales, a los Equipos de Planificación y Presupuesto Territorial, y en las comunidades, al correspondiente Equipo de Planificación Comunitaria. Para simplificar, en adelante, denominaremos a cualquiera de estos tres tipos de equipo como Equipos de Planificación y Presupuesto.

Primera tarea: preparar el documento-resumen del Plan de Desarrollo Plurianual

439. Una vez que se han distribuido las alternativas de acciones entre los diferentes equipos de trabajo dentro de cada Consejo, el correspondiente Equipo de Planificación y Presupuesto prepara un documento resumen

del plan correspondiente a la comunidad, el área territorial o municipio, respectivamente.

440. El documento-resumen constituye el marco formal en el que deben encuadrarse todas las actuaciones del Plan de Desarrollo. En él deben reflejarse las conclusiones a las que se ha ido llegando a cada nivel durante los diversos pasos ya dados en el proceso de elaboración del plan.

1) La descripción de las características de la comunidad deseada y su concreción en un determinado número de aspiraciones

441. En el Capítulo V de la primera sección señalábamos que, dentro del proceso de planificación participativa, el primer paso consistía en conocer la realidad de la que partíamos y cuál era la sociedad que queríamos construir.

442. Los Equipos de Planificación y Presupuesto deberán redactar en forma muy sintética las conclusiones respecto de la comunidad, el área territorial o el municipio a las que se llegó en el correspondiente Consejo de Planificación y que fueron aprobadas por las respectivas Asambleas.

443. Luego debe recoger el listado jerarquizado de aspiraciones aprobado por la Asamblea.

444. Una forma de expresar cuáles son los principales temas que interesan a los vecinos y vecinas, consiste en agrupar las aspiraciones por áreas y sub-áreas temáticas y asignar a cada una de ellas la suma de los puntajes de las aspiraciones incluidas en cada una de ellas.

445. Esto permite ilustrar cuáles son las prioridades reales por grandes áreas.

2) El diagnóstico

446. A partir de la información recogida en la base de datos y de los debates subsiguientes en la Asamblea de Planificación correspondiente y en el propio Consejo de Planificación, se elabora una descripción sintética de las fortalezas, obstáculos, amenazas y oportunidades más relevantes en relación con las aspiraciones recogidas en el punto anterior.

447. No se trata de hacer un informe exhaustivo sino solo de una síntesis que describa la situación de la que partimos en relación con la situación a la que aspiramos.

3) Objetivos que se logran al concretar estas aspiraciones

448. Pero no basta con expresar las aspiraciones, es necesario, en la medida de lo posible, exponer los objetivos cuantificables que se logran al

materializarlas para poder medir, en su momento, el grado de cumplimiento del plan y sus resultados.

449. Por ejemplo, la aspiración a que todos dispongan de una vivienda digna puede traducirse en el objetivo cuantificable de que al cabo de equis años el porcentaje de viviendas en mal estado se reduzca a cero, teniendo como punto de partida que la mitad de la población actualmente vive en viviendas en mal estado.

450. Al traducir una aspiración en objetivo cuantificable, debemos tener en cuenta las posibilidades reales de concretarla. No parece razonable pensar que, en un solo año, ni siquiera en el transcurso de los cuatro años del Plan de Desarrollo, sea posible reducir a cero el porcentaje de viviendas en mal estado.

451. Lo ideal es fijar un objetivo levemente por encima de nuestras expectativas lo que nos obligará a esforzarnos por alcanzarlo.

452. Así, en el caso de las viviendas en mal estado, podríamos fijar como objetivo del Plan de Desarrollo reducir el porcentaje de dichas viviendas a la mitad en los cuatro años que dura ese plan. Por ejemplo, si existían 80 viviendas en mal estado al inicio, reducir esa cantidad a 40 al final del periodo de 4 años, eliminando anualmente 10 de ellas.

453. En otros casos podrán fijarse objetivos que supongan la satisfacción completa de la aspiración.

454. Por otra parte, existen aspiraciones difíciles de cuantificar. En esos casos, hay que buscar indicadores que, aunque sea indirectamente, nos permitan comprobar si la aspiración se ha cumplido. El trabajo de artistas con niños puede medirse por el número de artistas implicados, por el porcentaje de niños que han trabajado con los artistas o por el número de sesiones realizadas. Pero posiblemente un indicador mejor de resultados podría ser la demanda de plazas de los niños para trabajar con los artistas y si estas han podido ser cubiertas en su totalidad o en qué porcentaje.

455. En algunos casos, aunque el indicador puede ser preciso como en el caso de la aspiración de que existan espacios para una recreación sana (se logra construir la placita, se crea una pequeña cancha deportiva, se crea un espacio para que los niños vean programas infantiles, etcétera), sería útil contar también con indicadores indirectos del logro de nuestro objetivo como el de la evolución de las tasas de alcoholismo o drogodependencia durante el periodo de ejecución del plan.

Segunda tarea: preparar un listado único de proyectos

456. En el Capítulo VI vimos que cada uno de los proyectos elaborados por los equipos de trabajo se plasma en una documentación y un cuadro resumen que deben ir entregándose al Equipo de Planificación y Presupuesto, a medida que se vayan concluyendo. Este debe elaborar con ellos el listado único de proyectos con el que se trabajará para elaborar el Plan de Desarrollo.

457. Este listado solo podrá concluirse cuando se haya recibido el último proyecto elaborado. No obstante, el Equipo de Planificación según va recibiendo los proyectos, después de revisarlos por si advirtiera errores (y en ese caso los devolvería al equipo de trabajo correspondiente para su rectificación), puede ir preparando el listado de proyectos de forma que se reduzca el tiempo entre la entrega del último proyecto y la plenaria del Consejo en la que debe discutirse el Plan.

458. Además, en las comunidades, conviene que el Equipo de Planificación Comunitario comience a trabajar con los proyectos que no requieran financiamiento o el mismo esté vinculado al propio proyecto, pues con ellos deberá elaborar un primer listado de proyectos para la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas que pueda aprobarse y comenzar a ejecutarse antes incluso de la aprobación del Plan de Desarrollo, el Plan de Inversión Anual y Presupuesto de la Comunidad.

459. El listado de proyectos consiste en un cuadro donde junto al nombre de cada proyecto deben añadirse los datos que señalaremos a continuación en columnas sucesivas. Para ilustrarlos hemos tomado el ejemplo de la placita que analizamos en detalle en el Capítulo VI.

1) Ejemplo de datos que deben figurar en cada proyecto

- (1) Nombre del proyecto: Rehabilitación de una placita detrás del mercado.
- (2) Tipo de proyecto: Social, de obras.
- (3) Área temática: Cultura y Recreación.
- (4) Puntaje de la aspiración a la que trata de dar satisfacción: 27 puntos.
- (5) Costo: \$ 3605 (sin contar las aportaciones gratuitas en trabajo e insumos)
- (6) Financiamiento vinculado (si existe): \$ 3605.
- (7) Financiamiento neto necesario: \$ 0.
- (8) Costos de mantenimiento anual: \$ 300.

(9) Previsión de ingresos de explotación: \$ 0.

(10) Costo neto de mantenimiento: \$ 300 460.

460. Para facilitar futuros cálculos conviene añadir en el Cuadro 1 una columna que refleje el financiamiento neto acumulado que representan los proyectos sobre el financiamiento disponible.

461. Igualmente sería bueno crear en el cuadro una columna adicional de observaciones para reflejar las modificaciones que se pueden ir realizando, como veremos a continuación.

2) ¿Cómo se colocan los proyectos en el listado?

462. En este listado se colocan los proyectos siguiendo el orden de la puntuación obtenido por la aspiración a la que corresponda ese proyecto. Cuando dos o más proyectos den respuesta a una misma aspiración, el orden lo determinará el costo: se ordenarán del más barato al más caro.

463. En el caso de que las aspiraciones de distintos proyectos hubiesen alcanzado el mismo puntaje se aplicará el mismo criterio de costo.

464. En los proyectos complejos en los que estén previstas varias fases, cada fase tendrá la consideración de proyecto independiente, con la puntuación correspondiente a su aspiración.

465. Veamos en el Cuadro 1 un ejemplo de listado de proyectos en la comunidad que hemos tomado como ejemplo:

466. En este caso solo recogeremos los primeros 24 proyectos, aunque suelen ser bastantes más.

467. Los hemos ordenado por su puntuación, en orden decreciente y en el caso de tener la misma puntuación, de menor a mayor costo.

468. De acuerdo con lo que hemos dicho más arriba, las cuatro fases que distinguíamos en el proyecto de organizar competencias deportivas (ver Capítulo VI) se incluyen como proyectos independientes, todos con la misma puntuación.

469. Hemos incluido también un proyecto de mejora de las viviendas en mal estado, que es un proyecto con cuatro fases (una cada año), y se ha colocado cada fase como proyecto distinto, aunque con la misma puntuación.

470. Vamos a suponer, además, que la agencia estatal de la vivienda se ha comprometido a financiar las obras de mejora una vez que la comunidad presente su proyecto, y por eso aparece una financiación vinculada igual al costo previsto.

471. En el proyecto socio-productivo de la cooperativa de mujeres costureras, se ha hablado con una ONG que está dispuesta a financiar dos tercios del proyecto, por lo que se ha establecido una financiación vinculada por dos tercios del costo total.

472. Finalmente, recordemos que para el acondicionamiento de la placita se va a hacer una colecta, por lo que el financiamiento vinculado cubre todo el costo del proyecto.

Cuadro 1. Listado de proyectos por orden de puntaje de la aspiración correspondiente

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|---------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------|
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0,00 | 300 | 300 | |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 100,00 | 100 | 100 | |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 150,00 | 50 | 50 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.150,00 | 150 | 150 | |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 4.200,00 | 20 | 20 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.800,00 | 100 | 100 | |
| 7 Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 4.800,00 | 0 | 0 | |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 4.850,00 | 0 | 0 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150,00 | 60 | 60 | |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.150,00 | 0 | 0 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650,00 | 150 | 150 | 0 |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050,00 | 50 | 50 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 6.550,00 | 0 | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.730,00 | 0 | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 7.330,00 | 0 | 0 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 8.330,00 | 150 | 150 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 9.580,00 | 30 | 30 | |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 12.580,00 | 150 | 150 | 0 |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 14.080,00 | 0 | 0 | |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 14.980,00 | 100 | 100 | |

473. De esta forma, para cada proyecto, en la sexta columna aparece el costo del mismo; en la séptima, el financiamiento neto necesario que precisaría con cargo a los recursos globales del plan y, en la octava, el financiamiento neto necesario acumulado.

474. En cuanto al costo de mantenimiento, en el proyecto de mejora de las viviendas en mal estado hemos previsto que sean los beneficiarios los que paguen los gastos de mantenimiento, de forma que el costo neto de mantenimiento sea cero.

475. Lo mismo hemos hecho en el proyecto socio-productivo de construcción de un galpón para procesar tabaco, porque los gastos de

mantenimiento previstos deberán ser asumidos por los agricultores beneficiados por la construcción del galpón.

476. También se ha previsto que el costo de mantenimiento de la cancha de fútbol reacondicionada puede cubrirse con una pequeña suma que pagarían los espectadores por asistir a los encuentros (costo de la entrada), de forma que también aquí hay unos ingresos de explotación que cubrirían el costo de mantenimiento.

477. En todos los proyectos se incluye dentro del costo, los costos de mantenimiento que pudieran corresponder al año de su puesta en marcha. Por ejemplo, en el caso del trabajo de artistas con niños, cuya puesta en marcha no implicaría ninguna inversión, se ha incluido, como costo del proyecto, el costo de mantenimiento del proyecto en su primer año.

478. Obsérvese que en este costo acumulado no hemos contabilizado los costos cubiertos por el financiamiento vinculado, puesto que este se supone que llegará una vez que se apruebe el proyecto específico al que se vincula, y no afecta a las necesidades generales de los proyectos presentados.

3) Proyectos para la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas

479. Para realizar el listado de proyectos a incluir en la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas al que nos referimos en el párrafo 458, en nuestro ejemplo de comunidad vemos que hay muy pocos proyectos que no necesitan financiamiento o en los que este está vinculado al propio proyecto. En este caso se encuentran los proyectos 1 (Transformar descampado en placita con financiación propia vinculada); 7 (Crear grupo de promotores deportivos); 10 (Desarrollo de competencias deportivas) y 17 (Primera fase de la mejora de viviendas en mal estado).

480. Podríamos, además, considerar que otros tres proyectos con un costo muy bajo (50) podrían también ser considerados de costo cero. Serían el 3 (Trabajo de artistas con niños), el 7 (Organizar comité nocturno de seguridad) y el 8 (Hacer campaña para promover el deporte).

481. Se trata de proyectos cuya realización puede aprobar la Asamblea de Planificación mientras todavía se están elaborando los restantes proyectos, porque su ejecución no compromete los recursos disponibles para el Plan de Desarrollo y el mero hecho de iniciarlos por adelantado puede generar un entusiasmo adicional al ver que “no solamente se discute, sino que se hacen cosas”.

482. No obstante, esta inclusión en la primera fase del Plan de Desarrollo, no puede ser mecánica. Así, como el proyecto 10 (Desarrollo de competen-

cias deportivas) requiere que previamente se haya ejecutado el 9 (Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles) que sí tiene un costo, este tiene que ser descartado. Y la inclusión del proyecto 17 (Mejora de viviendas) dependerá del tiempo que requiera la elaboración del propio proyecto técnico y de las condiciones que haya puesto la Agencia Estatal para facilitar el financiamiento vinculado.

483. Con los restantes proyectos seleccionados, el Equipo de Planificación Comunitaria preparará un listado que constituirá la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas. Ver Cuadro 2 siguiente.

Cuadro 2. Proyectos incluidos en la 1.^a Fase del Plan de Acciones Inmediatas

| | PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Costo de mantenimiento | Observaciones |
|---|---|------------|------------------|-----------|----------------------|-------|--------------------------|--------------------------|------------------------|---------------|
| 1 | Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 300 | |
| 3 | Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | |
| 5 | Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 20 | |
| 7 | Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 0 | |
| 8 | Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 0 | |

484. El Consejo debe interrumpir entonces, momentáneamente, sus trabajos para discutir y aprobar esta primera fase del Plan de Acciones Inmediatas y presentarlo a la Asamblea de Planificación Comunitaria para su ratificación.

485. Una vez aprobado por la Asamblea, la ejecución de la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas debe ser iniciada sin más demoras y para ello el Consejo deberá designar a algunos de sus miembros para que se responsabilicen del seguimiento y control de los proyectos incluidos en ella, mientras el resto se reincorpora a los equipos mixtos de trabajo para continuar con la elaboración de los proyectos restantes.

486. Por su parte, el Equipo de Planificación Comunitaria debe modificar el listado inicial de proyectos colocando en primer lugar los incluidos en la Primera Fase del Plan de Acciones Inmediatas. Y para hacerlo debe respetar el orden de puntaje de las aspiraciones.

487. Como consecuencia de estas modificaciones, vemos el listado final de proyectos como queda en el en el Cuadro 3.

Tercera tarea: realizar el estudio de los recursos disponibles

1. Estimación de los recursos

488. Ya en la fase preparatoria del proceso de planificación, como explicamos en el Capítulo VII, los Equipos Técnicos de Planificación y Presupuesto correspondientes han debido hacer una estimación de los recursos disponibles en la comunidad, el área territorial o el municipio para la realización de sus respectivos Planes de Desarrollo. Estimación que debió ser estudiada por el Consejo de Planificación y aprobada por la Asamblea de Planificación respectiva para establecer las prioridades presupuestarias.

489. No obstante, mientras los Equipos de Trabajo van elaborando los proyectos, el correspondiente Equipo de Planificación y Presupuesto debe hacer un esfuerzo para ir concretando estas estimaciones y las condiciones para la obtención de recursos adicionales. Además, debe elaborar un calendario de ingresos lo más preciso posible para los años de ejecución del Plan.

490. Si es posible, lo recomendable es que se forme un pequeño grupo dentro del equipo con las personas más capacitadas —por su experiencia o formación— para estudiar fuentes de financiamiento y que este se centre en esta tarea y en la siguiente, mientras el resto del equipo se dedica a la primera y segunda tareas. No obstante, el Equipo de Planificación en su conjunto debe validar las conclusiones alcanzadas.

491. Se trata de una tarea ardua que solo podrá concluirse una vez que se conozcan todos los proyectos elaborados por los equipos de trabajo y las fuentes de financiación previstas en los mismos.

492. Insistimos en la importancia de forzar al máximo la imaginación para encontrar fuentes de recursos dentro del propio municipio, área territorial o comunidad, sin dejarlo todo a la espera de que lleguen recursos ajenos.

Cuadro 3. Listado de proyectos considerando la 1.ª fase del Plan de Acciones Inmediatas

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|---------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------|
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0,00 | 300 | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 150,00 | 50 | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 4.200,00 | 20 | 20 | 1ª Fase PAI |
| Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 4.800,00 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 4.850,00 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 100,00 | 100 | 100 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.150,00 | 150 | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.800,00 | 100 | 100 | |
| Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150,00 | 60 | 60 | |
| Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.150,00 | 0 | 0 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650,00 | 150 | 150 | 0 |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050,00 | 50 | 50 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 6.550,00 | 0 | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.730,00 | 0 | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 7.330,00 | 0 | 0 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 8.330,00 | 150 | 150 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330,00 | 400 | 400 | 0 |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 9.580,00 | 30 | 30 | |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 12.580,00 | 150 | 150 | 0 |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 14.080,00 | 0 | 0 | 0 |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 14.980,00 | 100 | 100 | |

1) Recursos financieros disponibles

493. Al estudiar los recursos disponibles, se debe distinguir primero entre recursos financieros y de otro orden (trabajo voluntario, materiales, etcétera) Dentro de los recursos financieros con los que se puede contar es necesario distinguir los siguientes:

a) Recursos propios.

494. En las comunidades puede corresponder por ejemplo a una colecta entre las familias, o los posibles ingresos derivados de bienes propios de la comunidad. En las áreas territoriales y particularmente en el municipio lo frecuente, dentro de los recursos propios, es que estos provengan de la recaudación de los impuestos y tasas propios del municipio o del área territorial, si la gestión de estos se hubiera descentralizado total o parcialmente.

b) Recursos ajenos asignados.

495. Corresponde a las transferencias recibidas de entidades superiores para el financiamiento del plan. Puede ser que la Alcaldía o las áreas territoriales hayan previsto destinar fondos para el financiamiento de pequeñas obras en las comunidades. O que, manteniendo centralizada la

gestión de los impuestos municipales por razones de eficiencia y equidad, se haya previsto la realización de transferencias a las áreas territoriales tanto para la realización de sus gastos corrientes como para el financiamiento de su respectivo plan. Igualmente, el Estado o las provincias tienen partidas específicas para transferir financiamiento a los municipios que complementen los recursos propios de estos.

c) Recursos ajenos que previsiblemente se espera obtener condicionados a la aprobación del propio plan.

496. En ocasiones las transferencias de capital a las que nos referíamos más arriba pueden estar condicionadas a la propia presentación de plan por la comunidad, área territorial o municipio. En ese caso deben incluirse en este apartado.

d) Otros recursos con expectativas inciertas.

497. Finalmente puede haber recursos cuya recepción se está negociando o dependen de la conclusión de acuerdos cuyo resultado no está fijado definitivamente. Sería el caso muchas veces del financiamiento previsto por parte de una ONG o un organismo internacional.

498. Se trata de establecer una cierta escala en función de la probabilidad de que finalmente podamos disponer de esos recursos. Es indudable que podemos contar con casi total seguridad con los recursos de los grupos a) y b); con los recursos del grupo c) hay un margen de inseguridad: por diversas razones pueden no recibirse o su importe ser diferente del previsto; con los recursos del grupo d) el resultado no está garantizado de manera alguna.

499. De la misma forma, es importante conocer el origen de estos recursos financieros: si se trata de fondos de origen municipal, provincial, estatal, de agencias independientes, etcétera, para tener en cuenta el grado de dependencia financiera del plan respecto de estas instancias.

e) Recursos financieros vinculados y no vinculados.

500. Además, es importante que dentro de cada tipo de recursos distingamos entre aquellos cuya disponibilidad está vinculada a la realización de un proyecto específico, a los que en el Anexo VI llamábamos recursos vinculados, de aquellos que no lo están.

501. ¿Por qué esta distinción?

502. Porque en el primer caso, los recursos vinculados solo pueden entrar como ingresos del plan cuando se incorpora el proyecto. Si el proyecto se pospone o decidimos no hacerlo no podremos contar con esos ingresos.

f) Financiamiento mediante crédito.

503. Si una parte del plan se va a financiar mediante créditos, debe identificarse la entidad prestamista y las condiciones del préstamo (plazos y forma de devolución, intereses, etcétera) En el Capítulo VI ya hablamos sobre esta fórmula de financiamiento y más adelante, en los párrafos 527 y siguientes, ampliaremos el concepto. Aquí volvemos a insistir en que recomendamos recurrir a este sistema solo en el caso de que sea estrictamente necesario. No hay que olvidar que solicitar un crédito implica que una parte más o menos importante de la capacidad de financiamiento en los años siguientes va a quedar reducida por la obligación de hacer frente a la obligación del ir devolviendo el crédito y pagando sus intereses.

2) Calendario de ingresos

504. Finalmente, habrá que hacer un calendario de ingresos, para reflejar el momento o los momentos en que estará disponible cada uno de los diferentes recursos financieros. No es necesario fijar fechas concretas, pero sí al menos el periodo (mes, trimestre, semestre) en el que se espera recibir el recurso y, en cualquier caso, el año, para poder saber con cierta exactitud los recursos disponibles para cada Plan de Inversión Anual dentro del Plan de Desarrollo Plurianual.

505. Para establecer este calendario, el método será diferente según se trate de recursos propios o de transferencias de fondos desde, según los casos, el área territorial, el municipio o el Estado. En el primer caso, se puede conocer con bastante exactitud el momento del cobro, en el segundo caso, se dependerá de las normas fiscales y presupuestarias vigentes en el país. Y, si se trata de fondos aportados por ONG u organismos internacionales, se dependerá de las normas por las que se regulen estas entidades.

506. Todo lo anterior puede parecer enormemente complejo. En la práctica, si bien requiere un estudio serio y minucioso, no tiene por qué ser tan complicado, en particular cuando pensamos que, en el caso de las comunidades, se trata de fondos muy reducidos.

507. Y en el caso de las áreas territoriales y del municipio, dentro de los Equipos de Planificación y Presupuesto deben encontrarse expertos con experiencia en este tipo de tarea.

3) Ejemplo de ingresos

508. Pensemos por ejemplo en una pequeña comunidad en la cual vamos a suponer que el Equipo de Planificación podría haber llegado a la conclusión de que se cuenta con los siguientes recursos:

Recursos Propios

La comunidad viene recolectando 4500 pesos anuales mediante rifas, colectas voluntarias, aportaciones de pequeñas empresas establecidas en la comunidad, etcétera.

Recursos ajenos

Existe una previsión presupuestaria por la que el municipio asigne \$ 10 000 anuales para el financiamiento del Plan Anual Comunitario una vez que este se apruebe.

509. Una vez que el Equipo de Planificación vaya recibiendo la documentación de los diversos proyectos elaborados por los equipos de trabajo, puede comprobar que se puede contar con los siguientes recursos vinculados a proyectos concretos:

Recursos propios vinculados

Se cuenta con \$ 3605 para financiar la construcción de una placita mediante colecta voluntaria entre los vecinos.

Recursos ajenos vinculados

Estatales: La Agencia Estatal de la Vivienda se ha comprometido a aportar \$ 10 000 anuales para la rehabilitación de viviendas en mal estado de la comunidad.

Internacionales: El equipo de trabajo de Economía sostenible se puso en contacto con una ONG que se ha comprometido a aportar los dos tercios del costo de un proyecto para crear una cooperativa de mujeres costureras. En total \$ 3000.

510. No están previstas otras fuentes de fondos. No obstante, previendo la posibilidad de demoras en la recepción de algunos fondos, el Equipo de Planificación se ha puesto en contacto con un banco público que se ha comprometido a adelantarlos, si fuera necesario, mediante una línea de crédito a un interés muy favorable.

511. En cuanto al calendario de ingresos de los recursos no vinculados, el Equipo de Planificación considera que los recursos propios estarán disponibles a partir del 1 de julio de cada año, mientras que los recursos municipales llegarán a partir del 1 enero del año siguiente en que se apruebe el Presupuesto.

512. El calendario de recepción de los recursos vinculados dependerá de la puesta en marcha de los proyectos a los que se vinculan.

513. De acuerdo con estos cálculos, la comunidad dispone de \$ 14 500 anuales para financiar su Plan de Desarrollo sin contar los recursos vinculados. No obstante, como vamos a ver a continuación, existen otros

gastos que suman \$ 2 500 anuales por lo que los recursos disponibles para el plan ascienden a \$ 12 000 anuales que podrían reducirse según aumenten los gastos destinados al mantenimiento de los proyectos ya ejecutados.

514. En consecuencia, en el primer año tendremos \$ 12 000 disponibles (además del financiamiento vinculado) y en los años siguientes, si no se modificara el financiamiento recibido, una cantidad menor debido a los costos de mantenimiento. No obstante, en la práctica, la situación habitual no será esa: lo normal es que en el primer año a la comunidad le resulte difícil identificar posibles fuentes de financiamiento, pero a medida que gane experiencia, puede encontrar nuevas fuentes de financiamiento y aprovechar mejor las ya conocidas, de forma que el financiamiento disponible vaya creciendo a medida que se desarrolla el plan.

2. Calcular los gastos generales o corrientes

515. Como no todos los recursos disponibles pueden destinarse al financiamiento del Plan de Desarrollo, el mismo grupo del Equipo de Planificación y Presupuesto que elaboró la previsión de ingresos tiene que realizar una estimación de lo que al estudiar las prioridades presupuestarias denominamos gastos corrientes, es decir, aquellos gastos en que va a incurrir la comunidad, el área territorial o el municipio que no corresponden a la realización de proyectos.

1) En las comunidades

516. En las comunidades son lo que podemos denominar **gastos generales** o corrientes que hay que restar de los recursos financieros estimados, para determinar los recursos disponibles para financiar proyectos.

517. Por eso es importante en esta etapa hacer un esfuerzo por ajustar al máximo estas partidas de gastos, para aumentar la capacidad de inversión de la comunidad.

518. Entre estos gastos generales podemos distinguir:

Gastos operativos o de funcionamiento.

519. Los **gastos de funcionamiento o gastos operativos** comprenden: el pago de los servicios básicos (luz, agua, teléfono, aseo urbano), el gasto en materiales y equipos de oficina, arriendo de la oficina, gasto de transporte y estacionamiento y todos aquellos gastos en materiales y servicios que permitan el desarrollo de las actividades del equipo de trabajo del territorio.

520. Aunque, como hemos dicho, entendemos que el trabajo en el Consejo de Planificación Comunitaria debe ser “ad honorem”, es posible que, en algunas comunidades, si han asumido tareas más complejas, sea

necesario contar con algún personal pagado cuyo costo debe integrarse en esta partida.

Gastos en gestiones.

521. Llamamos gastos en gestiones a aquellos en que se incurre al hacer los trámites, actividades y tareas que son necesarios para conseguir determinados objetivos y que no están enmarcados dentro de los proyectos. Por ejemplo, para conseguir un televisor grande que debe ser instalado en una sala comunitaria, o para sensibilizar a un organismo del Estado para que financie algún proyecto de gran envergadura. Estas gestiones también involucran costos como, por ejemplo, el pago del transporte para llegar al lugar en el que se hará la gestión, o el pago del traslado del televisor al lugar de destino. De ahí la importancia de que la comunidad cuente con sus propios recursos.

Prestación de servicios.

522. Corresponde a los gastos en que puede incurrir la comunidad si ha asumido la prestación de algún servicio (por ejemplo, el retiro de la basura).

523. Aquí se integrarían, por ejemplo, los salarios que hubiera que abonar en su caso al personal que prestara este servicio.

Gastos de mantenimiento.

524. Llamamos gastos de mantenimiento a aquellos gastos en que se incurre para mantener una obra o servicio comunitario, por ejemplo, para mantener el jardín de la placita en buen estado, cambiar las piezas que se pueden dañar del televisor destinado a la recreación infantil, etcétera.

Gastos de acciones social.

525. Y como lo que estamos tratando de construir son comunidades solidarias, es conveniente impulsar la creación de un fondo comunitario para atender necesidades sociales urgentes como emergencias o problemas de salud, que no puedan ser cubiertos por los afectados debido a una situación socioeconómica precaria.

526. A todos estos gastos —que pueden ser considerados gastos corrientes— habría que añadir, si fuera preciso, dos tipos de gasto que corresponden a gastos de capital pero que no forman parte del plan de inversiones:

Gastos financieros.

527. Se llama **crédito** la operación financiera en la que una persona (acreedor) presta una cantidad determinada de dinero a otra persona (deudor), quién se compromete a devolver en el tiempo o plazo definido de acuerdo con las condiciones establecidas para dicho préstamo.

528. Se llama **amortización del capital** a la devolución total o parcial del crédito.

529. Debemos tener en cuenta, también, que cuando recibimos un crédito, además de ir devolviendo el dinero prestado, es decir, de ir amortizando el capital, tendremos que pagar una cierta cantidad de dinero adicional por el favor de otorgarnos ese préstamo. A esta suma adicional se le llama interés.

530. Solo los intereses deben aparecer en este rubro. La **amortización del capital**, debe aparecer en el siguiente rubro: devolución de créditos.

Devolución de créditos

531. Corresponde a las amortizaciones, previstas para el periodo, del capital recibido en préstamo.

Fondo para Imprevistos

532. En función de la mayor o menor complejidad de la comunidad, puede ser conveniente finalmente que se reserve una pequeña parte de los recursos disponibles para hacer frente a posibles imprevistos.

2) En las Áreas Territoriales y el Municipio

533. En las áreas territoriales y el municipio la determinación de estos gastos es mucho más compleja puesto que una de sus funciones esenciales será prestar habitualmente servicios a los ciudadanos, tales como educación, sanidad, saneamiento, seguridad, etcétera.

534. Es verdad que una parte muy significativa de este gasto vendrá inducida por lo sucedido en años pasados: el gasto salarial en maestros dependerá de la plantilla existente y solo puede variar si, de acuerdo con las prioridades presupuestarias expresadas por los ciudadanos, se modifican sus salarios o aumenta o se reduce el número de maestros.

535. En la mayoría de los países existen procedimientos protocolizados para calcular los gastos corrientes, a los que deben sujetarse las administraciones públicas y que generalmente remiten a una clasificación económica y por órgano de gestión del gasto.

536. A pesar de ello, queremos insistir en la importancia de trabajar no solo en el “qué” se va a gastar y “por quien” sino sobre todo en “para qué” del gasto. Es decir, los objetivos o sectores que va a atender ese gasto.

537. Para ello puede resultar muy útil la elaboración de la matriz presupuestaria, descrita en el anexo anterior, sobre la cual, tras el debate en Asambleas y Consejos, se deben haber fijado las prioridades presupuestarias, de forma que el Equipo de Planificación y Presupuesto pueda establecer una previsión del gasto.

Cuarta tarea: elaborar el proyecto de Presupuesto

538. Finalmente, una vez completado el listado de proyectos (Tarea 2) y conocidos los ingresos vinculados previstos en los proyectos elaborados, con la estimación de los ingresos y la previsión de los gastos (Tarea 3), el grupo especializado del Equipo de Planificación y Presupuesto debe preparar un proyecto de Presupuesto, teniendo en cuenta que incluso en las comunidades más pequeñas puede haber gastos que no forman parte de los proyectos, como ya hemos visto, y que pueden reducir la capacidad de inversión de la Comunidad.

1. La estructura económica del Presupuesto

539. En la mayoría de los países existen normas legales que establecen cuál debe ser la estructura de los Presupuestos de las entidades públicas y a las que en cada caso deberían ajustarse los Presupuestos de comunidades, áreas territoriales y municipios.

540. No obstante, para el supuesto de que estas normas no existan o no sean de aplicación a comunidades o áreas territoriales, por ejemplo, damos a continuación un ejemplo de cómo podría ser la estructura del Presupuesto.

1) Presupuesto de ingresos

541. En el Presupuesto de Ingresos conviene distinguir:

a) Ingresos fiscales

542. Son ingresos obtenidos por su condición de institución pública de la entidad correspondiente. Es decir, de su capacidad para imponer a los ciudadanos determinadas obligaciones de pago.

543. Incluyen impuestos, directos e indirectos, recaudados por la entidad, tasas y otros precios públicos, etcétera.

544. Mientras que en los municipios este tipo de ingresos puede llegar a representar la partida más importante, en las áreas territoriales su importancia dependerá del grado de descentralización de competencias en materia financiera, y muy posiblemente las Comunidades no cuenten con este tipo de ingresos.

b) Ingresos propios o privados

545. Son aquellos que la entidad genera por sus actividades cuando actúa en el sector privado, sin tener en cuenta su condición de entidad pública: pueden ser colectas voluntarias, ingresos por rifas, loterías u otros, o como resultado del desarrollo de ciertas actividades económicas y por las rentas derivadas de la propiedad de bienes inmuebles (alquileres de inmuebles, rentas por la cesión de explotaciones agrarias o forestales, etcétera)

También podrían incluirse aquí convenientemente desglosados los posibles ingresos financieros por los intereses de las cuentas corrientes o depósitos de la comunidad.

546. Al contrario que en el caso anterior, estos ingresos, que suelen ser residuales en el caso del Municipio, pueden revestir mucha importancia en el caso de las comunidades, pues son la principal fuente de recursos de estas, independiente de las transferencias que puedan llegar desde otras instituciones (municipio, áreas territoriales, etcétera).

c) Transferencias y subvenciones corrientes

547. Son las transferencias de dinero, sin contrapartida, que se prevé recibir desde otras instancias y entidades públicas o privadas a favor de la comunidad, el área territorial o el Municipio, destinadas a financiar en general las actividades corrientes de estas entidades.

548. En este rubro o partida conviene señalar el origen de los fondos: municipales, estatales, internacionales, públicos o privados.

d) Venta de bienes patrimoniales

549. Son los ingresos derivados de la venta, en su caso, de bienes propios de la entidad (edificios, solares, fincas, etcétera) Incluye la venta de bienes de su inmovilizado material como vehículos, maquinaria, etcétera.

e) Transferencias de capital

550. Son las transferencias de dinero, sin contrapartida, que se prevé recibir desde otras instancias y entidades públicas o privadas a favor de la entidad, destinadas a financiar las inversiones de esta o a hacer frente a otros gastos de capital (amortización de créditos, por ejemplo).

f) Variación de activos y pasivos financieros

551. Esta partida debe recoger, si los hay, el importe de los préstamos o créditos que se prevé recibir durante el periodo.

552. Igualmente, en su caso, las devoluciones o amortizaciones parciales de los créditos que hubiera concedido a otras entidades o a particulares, incluyendo en su caso la venta de obligaciones y acciones públicas y privadas.

553. También aquí deben desglosarse los créditos según su origen entre créditos de entidades públicas, créditos privados (de instituciones bancarias o de otras entidades, como los propios proveedores) y créditos internacionales.

2) El Presupuesto de gastos o egresos.

554. Llamamos **Presupuesto de gastos o egresos** a la presentación ordenada de los gastos y la inversión prevista en los proyectos que se ha planeado ejecutar durante ese año.

555. La clasificación en función del contenido económico del gasto sería:

a) Gastos de personal

556. Aquí deben incluirse convenientemente desglosados los gastos en salarios, cotizaciones a la Seguridad Social, etcétera.

b) Compra de bienes y servicios

557. Comprende todos los gastos corrientes en bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad de la entidad. Incluyen la compra de bienes no inventariables (material de oficina, etcétera) y el pago de servicios y suministros (alquileres, suministro de luz, agua, reparaciones, etcétera).

c) Gastos financieros

558. La partida de gastos financieros solo aparecerá si la entidad ha financiado a crédito algunas de sus actividades o proyectos. Ella debe expresar los intereses pagados por los créditos recibidos.

d) Transferencias corrientes

559. Se incluyen los egresos consistentes en pagos condicionados o no, sin contrapartida, que tienen carácter habitual o reiterativo, como las pensiones, las ayudas sociales de carácter periódico, o las transferencias a otras entidades para el mantenimiento de su actividad habitual. En particular conviene desglosar la previsión para gastos sociales.

f) Gastos de inversión

560. Son aquellos referidos a los proyectos que la entidad pretende ejecutar. Es importante agrupar los proyectos por sectores.

g) Transferencias de capital

561. Se incluyen los egresos consistentes en pagos condicionados o no, sin contrapartida, a otras entidades o particulares para la realización de inversiones o la amortización de créditos.

h) Variación de Activos y pasivos financieros

562. En esta partida debe reflejarse la amortización del capital de los créditos recibidos. La concesión de créditos a otras entidades o particulares o la compra de obligaciones y acciones de entidades públicas y privadas.

i) Fondo para imprevistos

563. Conviene reservar un porcentaje del Presupuesto de gastos para hacer frente a los posibles gastos imprevistos.

564. Las cuatro primeras partidas corresponden a lo que se denomina Presupuesto de Gastos Corrientes. Las tres siguientes partidas formarían el Presupuesto de Capital, en tanto que la última constituye una partida singular, si bien por su carácter extraordinario podría incluirse dentro de este último.

2. El Presupuesto de gastos por objetivos

565. Tal como hemos dicho anteriormente es muy conveniente desglosar el Presupuesto de gastos en función de los objetivos perseguidos de forma que en cada una de las partidas indicadas en la estructura económica sepamos a que se destina ese gasto.

566. Si utilizamos para ello la matriz presupuestaria de la que hemos hablado anteriormente tendremos una presentación clara y sencilla de en qué y para qué se realiza el gasto.

1) El Presupuesto de gastos en las comunidades

567. No obstante, en las pequeñas comunidades es posible que no sea necesario siquiera llegar a elaborar este tipo de instrumento y puede bastar con elaborar un Presupuesto de gastos aún más sencillo en el que las partidas se correspondan con los tipos de gasto de los que hablamos al estudiar los recursos:

568. Sus partidas pueden ser:

a) Gastos operativos o de funcionamiento

569. Aquí deben incluirse convenientemente desglosados los gastos operativos.

b) Gastos en gestiones

570. De la misma forma debe hacerse con los gastos en gestiones.

c) Prestación de servicios

571. Deben reflejarse aquí los gastos derivados de la prestación de servicios. Si se prestaran varios servicios, deberían agruparse según las áreas temáticas que haya organizado el Consejo, y dentro de cada una de ellas desglosar entre gastos de personal y gastos de compras y servicios.

d) Gastos de mantenimiento

572. Solo deben incluirse los gastos de mantenimiento de obras que ya fueron ejecutadas. Conviene desglosar estos gastos de mantenimiento por áreas temáticas.

e) Gastos de acciones sociales

573. Debe ser la comunidad la que determine si se crea esta partida y en qué cuantía.

f) Gastos financieros

574. En el caso de que existan.

g) Gastos en los proyectos

575. Los gastos más significativos son, sin duda, aquellos referidos a los proyectos que la comunidad pretenda ejecutar.

576. Como en esta etapa de elaboración de la propuesta de Presupuesto todavía no conocemos los proyectos que se ejecutarán durante ese año, este rubro se calcula por la diferencia entre los ingresos totales previstos y la suma de los restantes gastos, los llamados gastos generales.

577. Si por instrucciones de instancias superiores o por acuerdo de la comunidad se han establecido límites máximos o mínimos a la inversión en determinados sectores, estas limitaciones deberán reflejarse aquí.

h) Devolución de créditos

578. En esta partida debe reflejarse la amortización del capital de los créditos, si la hay.

579. Las seis primeras partidas corresponden a lo que se denomina Presupuesto de Gastos Corrientes. Las dos últimas formarían el Presupuesto de Capital o Presupuesto de Inversiones.

2) Otros aspectos.

a) Ingresos y gastos vinculados.

580. Hemos dicho que existe un tipo de ingreso vinculado a la realización de un proyecto concreto que no podremos incluir en el Presupuesto hasta no tener la certeza de que el proyecto va a realizarse durante el periodo que abarca el Presupuesto. Por eso, una vez establecido el Plan Anual habrá que modificar el proyecto de Presupuesto, incorporando en el Presupuesto de ingresos, en la partida que corresponda, los ingresos vinculados a los proyectos incluidos en el Plan Anual.

b) Previsiones presupuestarias para los siguientes años

581. Como el Plan de Desarrollo Comunitario comprende varios años, es necesario hacer una previsión de los gastos que, al margen de los proyectos, deberá afrontar la comunidad durante los siguientes años del plan, y de los ingresos con los que se espera contar durante esos años, para

conocer aproximadamente cuál será la capacidad de la comunidad para financiar proyectos durante el resto del periodo.

582. De la misma forma, en las áreas territoriales y el municipio habrá que hacer una previsión de los recursos disponibles en los años para seguir financiando el Plan de Inversiones.

583. Obviamente, habrá gastos, como los de mantenimiento, que no se podrán incorporar hasta no conocer cuáles serán los proyectos que se ejecutarán durante el primer año.

3) Un ejemplo para explicar los conceptos

584. Para facilitar la comprensión de estos conceptos, vamos a poner como ejemplo de lo que podría ser el Presupuesto de ingresos-gastos de la pequeña comunidad que describimos anteriormente.

585. En este caso, además de diversos gastos en luz, teléfono, agua, etcétera, y una partida de \$ 1200 para gastos sociales, hemos supuesto que el equipo de Planificación quiere dejar una pequeña partida de 50 pesos para hacer frente a los intereses bancarios por si finalmente hubiera que recurrir a alguna línea de crédito por la demora en la recepción de algunos fondos.

586. Obsérvese que el Proyecto de Presupuesto, en esta etapa, todavía no incluye los ingresos vinculados, los que solo se incorporarán cuando conozcamos el Plan Anual.

587. En cuanto a la estimación de la capacidad de inversión en proyectos para los siguientes años, el Equipo de Planificación ha considerado que los gastos generales, excepto los de mantenimiento, van a ser los mismos, por lo que la capacidad de inversión de la comunidad solo se verá afectada por el posible incremento de los gastos de mantenimiento según vayan ejecutándose las obras previstas en el plan.

Cuadro 4. Proyecto de Presupuesto de la comunidad (sin ingresos vinculados)

| | | | |
|--------------------------------|--------|--------|---------------|
| Presupuesto de Ingresos | | | 14 500 |
| Ingresos propios | | 4500 | |
| Colectas voluntarias | 1500 | | |
| Rifas y sorteos | 2000 | | |
| Otros | 1000 | | |
| Transferencias y Subvenciones | | 10 000 | |
| Del Municipio | 10 000 | | |
| Créditos y Préstamos | | 0 | |
| | | | |
| Presupuesto de Gastos | | | 14 500 |

| | | | |
|------------------------------|-----|--------|--|
| Gastos de funcionamiento | | 1150 | |
| Luz y agua | 300 | | |
| Teléfono | 200 | | |
| Material de oficina | 600 | | |
| Transporte y estacionamiento | 50 | | |
| Gastos en Gestiones | | 100 | |
| Desplazamientos | 100 | | |
| Gastos Financieros | | 50 | |
| Intereses línea de crédito | 50 | | |
| Prestación de servicios | | 0 | |
| Gastos de Mantenimiento | | 0 | |
| Gastos de Acciones sociales | | 1200 | |
| Gastos en Proyectos | | 12 000 | |
| Devolución de créditos | | 0 | |

Capítulo IX. Formulación de los planes (Quinto Paso)

I. Aspectos generales

588. Una vez concluida la elaboración de los proyectos e ideas-proyecto⁷⁹ y la documentación preparada por los Equipos de Planificación y Presupuesto en cada nivel (ver Capítulo VIII), el Consejo de Planificación respectivo se reúne en plenaria para preparar las propuestas del Plan de Desarrollo, el primer Plan Anual y el Presupuesto y, en el caso de las comunidades, el Plan de Acciones Inmediatas.

589. Resulta conveniente que en esta plenaria participen, además de los consejeros, los miembros de los Equipos Mixtos de Trabajo que han participado en la elaboración de los proyectos (en particular los posibles expertos y técnicos) y el propio Equipo de Planificación y Presupuesto.

590. El desarrollo de esta sesión plenaria del Consejo de Planificación, que puede durar varios días, constituye el momento más importante del proceso de planificación, por lo que recomendamos que el pleno esté abierto a la asistencia de todas las personas interesadas y, si eso no es posible por razones de espacio, debería buscarse algún sistema que permita seguir en directo el contenido del debate (por ejemplo, retransmisión en circuito cerrado a pantallas exteriores).

591. Sin embargo, para evitar reuniones interminables y para mantener el orden no nos parece recomendable permitir la intervención de todos los asistentes. Proponemos que solo intervengan los miembros del Consejo, un representante por cada uno de los Equipos de Trabajo y los miembros del Equipo de Planificación y Presupuesto.

592. Es conveniente que, con suficiente antelación a la realización del pleno, todos los consejeros hayan dispuesto al menos de los cuadros-resumen de todos los proyectos presentados y del listado de proyectos elaborado por el Equipo de Planificación y Presupuesto.

593. Por otra parte, toda la documentación referida al tema (tanto la documentación completa de cada proyecto como la elaborada por el Equipo de Planificación y Presupuesto) debe haber estado disponible para ser consultada por cualquier persona interesada y, además, es necesario

⁷⁹ Recuérdese que una idea-proyecto es un proyecto esbozado en líneas generales con una estimación de costos, pero cuya descripción técnica completa, por su complejidad y para evitar trabajos innecesarios, ha quedado aplazada hasta el momento previo a su puesta en marcha. En adelante cuando hablemos de proyectos nos estaremos refiriendo indistintamente a los proyectos propiamente dichos y a las ideas-proyecto.

prever que esté accesible en el local donde se realice la reunión, por si es necesaria su consulta a lo largo del debate.

594. También se recomienda que el listado de proyectos se presente como hoja de cálculo desde un ordenador con conexión a un retroproyector para permitir su modificación sobre la marcha, de acuerdo con los resultados de los debates, como vamos a ver al estudiar la distribución de los proyectos por año.

II. Fases del trabajo

595. El trabajo del Consejo de Planificación se dividirá en seis fases:

- (1) Revisión del proyecto de Presupuesto.
- (2) Revisión conjunta de los proyectos elaborados por los Equipos de Trabajo.
- (3) Distribución por año de los proyectos.
- (4) Selección de los proyectos que integraran el Plan de Acciones Inmediatas (en el caso de una comunidad).
- (5) Formalización por el Equipo de Planificación y Presupuesto de las propuestas de Plan de Desarrollo, del Plan Anual y del Presupuesto. Y, en su caso, del Plan de Acciones Inmediatas.
- (6) Aprobación de las propuestas de Plan de Desarrollo y del Plan Anual de Inversiones, del Presupuesto y, en el caso de la comunidad, del Plan de Acciones Inmediatas.

596. Los resultados del trabajo realizado por el Consejo de Planificación deben ser sometidos luego a la aprobación de la correspondiente Asamblea de Planificación.

597. Cabe señalar que estas fases corresponderían al primer año de elaboración del Plan de Desarrollo. En los años siguientes el proceso sería más sencillo, limitándose al estudio de los nuevos proyectos incorporados como resultado de nuevas aspiraciones, surgidas a la vista de la ejecución del Plan de Desarrollo y a la actualización del Plan de Desarrollo y del Plan Anual de Inversiones para el segundo año, para tener en cuenta estos nuevos proyectos, las desviaciones detectadas en los proyectos en ejecución y las modificaciones en las previsiones de ingresos establecidas inicialmente.

598. No obstante, en el caso del Presupuesto recomendamos que cada año se haga un esfuerzo especial para revisar en profundidad las prioridades presupuestarias y los objetivos perseguidos teniendo en cuenta la evaluación de la ejecución presupuestaria del año anterior. No

debemos limitarnos a repetir las cifras del año anterior si con el aprendizaje obtenido vemos la necesidad de cambiarlas.

1. Revisión del proyecto de Presupuesto

599. El Presupuesto de cada año determina la capacidad de inversión para ese año. Por eso la primera actividad del Consejo de Planificación es estudiar y aprobar el proyecto de Presupuesto provisional para el año elaborado por el Equipo de Planificación y las previsiones presupuestarias para los años siguientes.

600. No obstante, esta revisión no debe limitarse a discutir la capacidad de inversión prevista. El Consejo también debe pronunciarse sobre las prioridades presupuestarias en materia de gastos corrientes que se desprenden del proyecto de Presupuesto y determinar si se ajustan a las que fueron establecidas previamente (ver Capítulo VII).

Consejo de Planificación

Actividad 1 (Plenaria). Revisión del proyecto de Presupuesto

601. El Equipo de Planificación presenta el proyecto de Presupuesto elaborado (ver Capítulo VIII) y explica sucintamente, cómo se ha llegado a estas cifras.

602. Se abre un turno de intervenciones para solicitar aclaraciones o formular ideas o sugerencias en cuanto a su posible modificación.

603. El Consejo, tras el debate, aprueba o modifica el proyecto de Presupuesto en el que queda establecida la capacidad para financiar proyectos de ese año.

604. De la misma forma se hace con las previsiones presupuestarias para los siguientes años que pueden reducir la capacidad de financiamiento de proyectos.

2. Revisión conjunta de los proyectos elaborados por los equipos de trabajo

605. En su momento el Consejo de Planificación se dividió en Grupos de Trabajo para elaborar los diferentes proyectos (ver Capítulo VI) a partir de las alternativas de acciones. Es el momento, en esta fase, de que el Consejo en pleno tome conocimiento de todos los proyectos elaborados y pueda revisarlos antes de seguir adelante.

Consejo de Planificación

Actividad 2 (Plenaria). Presentación sintética de cada proyecto

606. Cada Equipo de Trabajo presenta a la plenaria sus proyectos de forma sintética en el orden en que aparecen en el listado de proyectos explicando sucintamente las soluciones adoptadas y los cálculos realizados.

607. Al concluir la presentación de cada proyecto, se abre un turno de intervenciones para solicitar aclaraciones o formular ideas o sugerencias en torno a él.

608. En las comunidades que hayan puesto en marcha la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas, aparecerán en primer lugar los proyectos incluidos en esa fase, ya discutidos al aprobar esta.

3. Distribución por año de los proyectos

609. Cuando nos referimos en la Sección I al primer paso del proceso de planificación: la formulación de los cambios deseados, recomendábamos dejar volar la imaginación para pensar en la sociedad en la que quisiéramos vivir⁸⁰ y, a partir de eso, elaborar nuestro listado inicial de aspiraciones. Consideramos que es importante que —en ese momento del proceso— no nos limitemos a pensar solo en aquellas aspiraciones cuya concreción parece viable.

610. Pero la realidad nos dice que los medios son siempre limitados y, puesto que no podremos hacer todo a la vez, es necesario que establezcamos el orden en el que intentaremos concretarlas.

611. Este momento, en el que se va a establecer el calendario de proyectos a realizar, es el más importante de la plenaria y en él el debate debe ser a la vez abierto, para recoger las ideas y sugerencia de los presentes, y ordenado, para evitar discusiones interminables, interrupciones y reiteraciones.

Consejo de Planificación

Actividad 3 (Plenaria). Distribución por años en función de los recursos disponibles

612. Con el listado de los proyectos elaborado por el Equipo de Planificación y ordenado según el puntaje de las aspiraciones en orden decreciente,⁸¹ y conociendo ya el financiamiento (proyecto de Presupuesto) del que se dispone para cada uno de los años que comprende el Plan de Desarrollo, se

⁸⁰ Ver Sección I, párrafos 59 y 277 al 284.

⁸¹ En el caso de comunidades que hubieran aprobado realizar una primera fase de su Plan de Acciones Inmediatas, aparecerían en primer lugar los proyectos incluidos en esta que deben ser incluidos necesariamente en el primer Plan de Inversión Anual.

pasa a asignar los proyectos así jerarquizados a los diferentes años que abarca el plan. Se empieza por aquellos que deben corresponder al primer año hasta agotar el financiamiento disponible correspondiente a ese año, y se continúa así con los años siguientes.

613. Lógicamente, en el caso de proyectos en varias fases, habría que distribuir esas fases entre los años correspondientes.

614. También es posible que exista un proyecto muy complejo y caro que podría absorber un porcentaje desproporcionado de los recursos disponibles para ese año. En este caso, consultando con el equipo que lo elaboró, podría estudiarse si es posible descomponer el proyecto en varias fases que se ejecutarían año tras año. Desglosando así ese proyecto tan caro, podría disponerse de recursos para un mayor número de proyectos de menor envergadura ese año.

615. Es posible incluso que algunos proyectos ni siquiera puedan ser realizados durante los años que abarca el plan. En este caso habría que esperar su completa realización en el siguiente Plan de Desarrollo o hacerse gestiones para aumentar el monto de financiamiento.

616. Una forma sencilla de ir reflejando estos cálculos es indicar en la columna correspondiente al primer año, arriba, el financiamiento disponible para ese periodo y, según se vayan incorporando los proyectos, ir reflejando el financiamiento acumulado que representan los proyectos incluidos (ver en Cuadro 1, columna: "Financiamiento necesario acumulado").

617. Hay que recordar que el financiamiento vinculado a un proyecto concreto no se incorpora en el cuadro al financiamiento disponible, ni su importe se considera al calcular el costo acumulado de los proyectos.

618. El último proyecto incluido en ese primer año será aquel cuyo monto se aproxime al financiamiento todavía disponible para ese año.

619. Puede ocurrir que, aunque exista un margen para financiar otro proyecto, si el costo del proyecto siguiente en el orden de puntajes sobrepasa la capacidad de financiamiento que queda disponible, este deberá ser substituido por el proyecto que pueda ser financiado con ese margen de los que siguen en la lista. El proyecto más caro pasaría al año siguiente.

620. En nuestro ejemplo de una comunidad, recordemos que del estudio que realizó el Equipo de Planificación (ver Capítulo VIII, párrafo 513 y Cuadro 4) se deduce que la comunidad podría destinar al Plan de Desarrollo durante el primer año hasta \$ 12 000 (sin contar el financiamiento vinculado a alguno de los proyectos que se aprueben) Sin embargo, en los años siguientes, una parte de esta cantidad deberá dedicarse a cubrir los gastos de mantenimiento de los proyectos ya realizados, por lo que esta partida se verá disminuida si no se habilitan nuevos recursos.

621. En nuestro ejemplo, para simplificar, vamos a suponer que no vamos a conseguir nuevos recursos (aunque normalmente la situación sea inversa) y en consecuencia en el primer año tendremos \$ 12 000 disponibles (además del financiamiento vinculado) y en los años siguientes una cantidad menor debido a los nuevos gastos de mantenimiento.

622. Como la comunidad que estamos usando como ejemplo ya aprobó y ha iniciado la ejecución de los proyectos incluidos en la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas, estos se mantienen en los primeros lugares de la lista porque lógicamente deben ser incluidos en el primer año del Plan.

623. Como veremos en el siguiente Cuadro 1, para el proyecto de mejora de las viviendas en mal estado, las diferentes fases se han repartido entre los cuatro años y, como al llegar al proyecto número 22 (Galpón para procesar el tabaco) la inversión necesaria para este proyecto (\$ 3000) ya superaría el financiamiento disponible, hemos adelantado los dos siguientes proyectos (el 23 y el 24) que requieren una inversión mucho más pequeña.

624. En el cuadro mencionado, la inversión prevista para el primer año asciende a \$ 11 980 cuando el financiamiento disponible para ese año es de \$ 12 000. Por ello, deberíamos encontrar otro proyecto muy barato para poder aprovechar los \$ 20 que aún estarían disponibles. Si no lo logramos, podemos dejar esa cantidad como reserva para imprevistos o para mejorar algunos de los proyectos aprobados. En cualquier caso, es importante no sobrepasar nunca el financiamiento disponible.⁸²

625. De esta forma habremos distribuido todos nuestros proyectos entre los cuatro años del plan.

626. El reparto por años del listado de proyectos sería el que aparece en el Cuadro 1.

⁸² No obstante, podrían incorporarse algunos proyectos cuyo financiamiento no estuviese seguro porque dependiese de la recepción de fondos adicionales, pero dejando claro en ese caso que se trata de proyectos condicionados a la recepción de ese financiamiento.

Cuadro 1. Distribución de los proyectos por años

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|---------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------|
| Financiamiento disponible 1º año | | | | | | | 12.000 | 1.660 | 550 | 1.110 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 300 | | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 250 | 100 | 100 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.250 | 150 | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.850 | 100 | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150 | 60 | 60 | |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.150 | 0 | 0 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650 | 150 | 150 | 0 |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050 | 50 | 50 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 6.550 | 0 | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.730 | 0 | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 7.330 | 0 | 0 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 8.330 | 150 | 150 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 8.330 | 400 | 400 | 0 |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 9.580 | 30 | 30 | |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 11.080 | 0 | 0 | |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 11.980 | 100 | 100 | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 2º Año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 0 | 400 | 400 | 0 |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 150 | 150 | 0 | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 3º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 0 | 400 | 400 | 0 |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 4º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 0 | 400 | 400 | 0 |

Consejo de Planificación

Actividad 4 (Plenaria). Revisión de la distribución por años para considerar las prioridades sectoriales

627. No obstante, la distribución de los proyectos mediante esta forma aparentemente sencilla podrá ser objeto de modificaciones si así lo estima necesario el Consejo.

628. En primer lugar, es muy posible que, tal como indicábamos en el Capítulo VII, al inicio del proceso se hayan aprobado determinadas limitaciones⁸³ o “prioridades sectoriales” en cuanto al monto que debe destinarse a determinado tipo de proyecto (que no debe sobrepasar o no debe ser menor a un determinado porcentaje del financiamiento anual).

⁸³ Es posible que alternativamente estas limitaciones sean el resultado de orientaciones o instrucciones que hayan impartido instancias superiores.

629. Así puede ocurrir que, para favorecer determinadas áreas que estratégicamente se consideran de mayor interés, se haya fijado un monto de recursos destinado a ellas: por ejemplo, que los proyectos socio-productivos representen al menos el 30 % de la capacidad de financiamiento, y que los proyectos sociales no sobrepasen el 40 %.

630. En ese caso, al llegar en el listado a un proyecto social cuyo importe sobrepase el límite fijado para dicho tipo de proyectos, habrá que desplazar este proyecto y los siguientes del mismo tipo al año siguiente, para dar entrada a otro tipo de proyecto.

631. De la misma forma, si al concluir el listado del año se detecta que no se ha alcanzado el 30 % en proyectos socio-productivos, habrá que desplazar proyectos con mayor puntaje al año siguiente para dar entrada a ese tipo de proyectos.

632. En nuestro ejemplo vamos a suponer que se ha acordado que los proyectos socio-productivos deben representar al menos el 30% del financiamiento disponible y, como en nuestro ejemplo, en el primer año solo aparecía un proyecto socio-productivo (Crear cooperativa de mujeres costureras) cuyo costo era de \$ 1500 y representaba el 12,5% del financiamiento, será necesario adelantar el siguiente proyecto socio-productivo al primer año. Ello significa que otros proyectos con mayor puntaje van a tener que ser desplazados al segundo año. En nuestro ejemplo, los proyectos n.º 16 (Habilitar local para biblioteca pública), con una inversión prevista de \$ 1000; n.º 21 (Apertura de pozos ciegos y canalización), con una inversión prevista de \$ 1250; y el proyecto n.º 24 (Rehabilitar centro social), con una inversión de \$ 900, deberán pasar al segundo año para dejar hueco en el primer año a la construcción de un galpón para procesar el tabaco, con una inversión prevista de \$ 3000. De esa forma la suma de los dos proyectos socio-productivos en ese año (\$ 4500), cumple con el requisito señalado, de superar el 30% del financiamiento disponible (4500 sobre 12 000 representa el 37,50%).

633. De la misma forma se tendría que actuar si existiesen indicaciones en relación a los proyectos de Salud, Educación, Comunicaciones, etcétera.

634. Tras esta modificación, en el Cuadro 2 veremos la nueva distribución de los proyectos por año.

Cuadro 2. Distribución por años de los proyectos (teniendo en cuenta las limitaciones)

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|-----------|----------------------|--------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Financiamiento disponible 1º año | | | | | | | | 12.000 | 1.530 | 700 | 830 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0 | 300 | | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deortivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | | 0 | 1ª Fase PAI |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 250 | 100 | | 100 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.250 | 150 | | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.850 | 100 | | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150 | 60 | | 60 | |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.150 | 0 | | 0 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650 | 150 | 150 | 0 | |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050 | 50 | | 50 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 6.550 | 0 | | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.730 | 0 | | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 7.330 | 0 | | 0 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 7.330 | 400 | 400 | 0 | |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 10.330 | 150 | 150 | 0 | Prioridad sectorial |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 11.830 | 0 | | 0 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 2º Año | | | | | | | | 11.170 | 680 | 400 | 280 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 1.000 | 150 | | 150 | |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 | |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 2.250 | 30 | | 30 | |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 3.150 | 100 | | 100 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 3º año | | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 4º año | | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 | |

635. Obsérvese que al modificarse los proyectos incluidos en el primer año se modifica también la capacidad de financiamiento para el segundo año, al modificarse los costos totales de mantenimiento previstos.

Consejo de Planificación

Actividad 5 (Plenaria). Revisión de la distribución teniendo en cuenta si algunos proyectos son precondition para la ejecución de otros

636. También puede ocurrir que un proyecto sean precondition (proyecto llave) para la ejecución de otros. En este caso habría que adelantar el proyecto llave con independencia del puntaje obtenido, para asegurar la realización de los otros. (Ver párrafos 240 y 241 del Capítulo V y 265 y siguientes del Capítulo VI).

637. En nuestro ejemplo, vemos que el acondicionamiento de la cancha de fútbol, por su mayor costo, aparecía después de las cuatro fases del proyecto complejo de realizar competencias deportivas, pero también vemos que para poner en marcha la cuarta fase, (echar a andar las

competencias) es necesario que la cancha de fútbol haya sido acondicionada.

638. En consecuencia, debemos colocar ese proyecto (n.º 11) por delante de la última fase del proyecto de organizar competencias deportivas (n.º 10) porque es precondition para este.

639. Y el cuadro de distribución por años quedaría como se ve en Cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución por años de los proyectos (considerando limitaciones y precondiciones)

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Financiamiento disponible 1º año | | | | | | | 12.000 | 1.530 | 700 | 830 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0 | 300 | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deortivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 250 | 100 | 100 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.250 | 150 | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.850 | 100 | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150 | 60 | 60 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650 | 150 | 150 | 0 Prerrequisito para 10 |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.150 | 0 | 0 | |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050 | 50 | 50 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 6.550 | 0 | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.730 | 0 | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 7.330 | 0 | 0 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 7.330 | 400 | 400 | 0 |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 10.330 | 150 | 150 | 0 |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 11.830 | 0 | 0 | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 2º Año | | | | | | | 11.170 | 680 | 400 | 280 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 1.000 | 150 | 150 | |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 2.250 | 30 | 30 | |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 3.150 | 100 | 100 | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 3º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 4º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 1.000 | 400 | 400 | 0 |

640. En este caso el cambio solo afecta el orden de prioridades, pero no nuestra capacidad de inversión para el primer año, por lo que no se ha modificado la distribución por año de los proyectos. Si al adelantar un proyecto prerrequisito para otros hubiéramos sobrepasado nuestra capacidad de inversión en el año, deberíamos desplazar al año siguiente, como hicimos en el apartado anterior, proyectos con mejor puntaje para no sobrepasar nuestra capacidad de inversión.

Consejo de Planificación

Actividad 6 (Plenaria). Revisión de la distribución para atender a razones de urgencia y elaboración del listado definitivo

641. Después de todas estas modificaciones, el listado debería ser objeto de una revisión adicional. Como el puntaje otorgado a las aspiraciones es el resultado de valorar diferentes criterios (urgencia, población afectada, impacto sobre ciertos sectores, costo, etcétera), es posible que algunas aspiraciones, aun siendo muy urgentes, hayan obtenido una puntuación más baja que otras mucho menos urgentes, tal vez porque la población afectada era muy pequeña.

642. Por eso, la plenaria debería revisar la urgencia de los proyectos que han quedado aplazados para años posteriores (o simplemente han quedado descartados del actual Plan de Desarrollo por falta de fondos) para examinar si no hay alguno cuyo aplazamiento tendría graves consecuencias, aunque solo favoreciera a un sector minoritario.

643. En ese caso el Consejo de Planificación debería estudiar la forma de adelantar estos proyectos aun a costa de retrasar otros con mayor puntaje, pero menos urgentes.

644. En nuestro ejemplo, el médico del ambulatorio hace notar que, aunque abrir pozos ciegos solo favorecería a un pequeño número de familias, como la situación es muy grave, porque hay riesgo de pandemia entre los niños de esas familias, hay que actuar con la máxima urgencia.

645. Tras un debate, el Consejo de Planificación entiende que, aunque los beneficiarios son muy pocos (de ahí su bajo puntaje), debe primar un criterio de solidaridad y se acuerda dar la máxima prioridad a este proyecto.

646. Eso obliga a modificar nuevamente la distribución por años y desplazar al segundo año otros dos proyectos, el 13 (crear espacio para conciertos de música popular) y el 15 (techar parada del bus).

647. Así, finalmente, la distribución por años de los proyectos queda de acuerdo con lo que vemos en el Cuadro 4:

Cuadro 4. Distribución por años de los proyectos (definitiva)

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|---------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Financiamiento disponible 1º año | | | | | | | 12.000 | 1.560 | 700 | 860 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 300 | | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deortivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 250 | 100 | 100 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 4.250 | 150 | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 4.850 | 100 | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 5.150 | 60 | 60 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 5.650 | 150 | 150 | 0 Prerrequisito para 10 |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 5.650 | 0 | 0 | |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 6.050 | 50 | 50 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 6.230 | 0 | 0 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 6.230 | 400 | 400 | 0 |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | | 1.250 | 7.480 | 30 | 30 | Urgencia solidaria |
| 22 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 10.480 | 150 | 150 | Prioridad sectorial |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 11.980 | 0 | 0 | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 2º Año | | | | | | | 11.140 | 650 | 400 | 250 | |
| 13 Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 500 | | 500 | 500 | 0 | 0 | |
| 15 Techar la parada del bus | 30 | Infraestructura | Obra | Vivienda y urbanismo | 600 | | 600 | 1.100 | 0 | 0 | |
| 16 Habilitar local para biblioteca pública | 29 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 1.000 | | 1.000 | 2.100 | 150 | 150 | |
| 18 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 2 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 2.100 | 400 | 400 | 0 |
| 24 Rehabilitar centro social | 23 | Social | Obra | Cultura y Recreación | 900 | | 900 | 8.380 | 100 | 100 | |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 3º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 19 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 3 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 2.100 | 400 | 400 | 0 |
| | | | | | | | | | | | |
| Financiamiento 4º año | | | | | | | 10.890 | | | | |
| 20 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 4 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 2.100 | 400 | 400 | 0 |

648. Conviene marcar, como hemos hecho, los proyectos cuyo orden se ha modificado y en la columna de observaciones indicar sintéticamente las razones para ello según el orden original por el puntaje asignado.

649. Este sistema, para distribuir por años los diferentes proyectos del Plan de Desarrollo, puede ser de mucha utilidad cuando trabajamos en las comunidades e incluso en las áreas territoriales. Pero a medida que hablemos de Planes para ámbitos más amplios (municipales, regionales, estadales, o nacionales), en la medida que incluyan entre sus objetivos la realización de significativas transformaciones socioeconómicas, el debate no podrá limitarse al análisis de un listado de proyectos, sino que deberá tener en cuenta otros factores que los equipos técnicos deberán someter a la consideración del Consejo del Planificación en este momento del debate.

650. Así, si en el municipio se ha contemplado el desarrollo de varios proyectos socio-productivos de gran impacto, será preciso contemplar, no

solo si hay otros proyectos que sean prerrequisito de estos, sino también si el propio desarrollo de estos proyectos requiere la realización de otros proyectos inicialmente no contemplados (por ejemplo mejora de la red de conservación de productos agrarios para una industria agroalimentaria) o el posible impacto sobre otros sectores (incidencia del incremento del transporte como consecuencia de la creación de la industria sobre la red viaria existente).

651. Además, en estos casos, la descripción del sueño en el ámbito socio-económico debe concretarse en objetivos cuantificables estructurales que permitan determinar globalmente el impacto del plan sobre la estructura socio-productiva existente.

652. Se trata claramente de tareas cuya descripción sobrepasa el objetivo de este libro y que deben ser asumidas por expertos en planificación, respetando siempre el principio de transparencia, de forma que la representación popular y la ciudadanía en general puedan ver claramente el impacto real de los objetivos perseguidos.

4. Selección de los proyectos que integrarán el Plan de Acciones Inmediatas (en el caso de una comunidad).

653. En el Capítulo IV de la Sección I se indicaba que, en el caso de las comunidades, se debía elaborar un Plan de Acciones Inmediatas con los proyectos del Plan Anual que no requieren de financiamiento externo, de tal forma que, apenas aprobado el plan, estos proyectos empiecen a ser ejecutados de inmediato ya que en la comunidad se encuentran todos los recursos para ejecutarlos.

654. Y en el Capítulo VIII de la presente sección se ha explicado la conveniencia de desarrollar incluso una primera fase del Plan de Acciones Inmediatas con los proyectos comunitarios que puedan resolverse con recursos de los propios vecinos y vecinas o que estos puedan obtener como donaciones o colectas vinculados al propio proyecto, es decir, que sean proyectos cuya realización no comprometa los recursos disponibles en la comunidad para la ejecución de su Plan de Desarrollo. La ejecución de estos proyectos podría iniciarse incluso antes de la elaboración y aprobación del propio Plan de Acciones Inmediatas.

655. Una vez elaborado el listado definitivo de proyectos, la plenaria debe seleccionar de entre los incluidos en el Plan Anual de Inversiones aquellos que formarán parte del Plan de Acciones Inmediatas.

Consejo de Planificación

Actividad 7 (Plenaria). Selección de los proyectos que integrarán el Plan de Acciones Inmediatas

656. Conociendo los recursos con que cuenta la comunidad (financieros y de otro tipo) se van seleccionando proyectos siguiendo el orden que quedó establecido en el plan anual, en el que en primer lugar aparecen los proyectos incluidos en la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas. Hay que analizar qué proyectos pueden ejecutarse solamente con estos recursos hasta agotarlos. Si un proyecto sobrepasa esa capacidad de financiamiento se salta al siguiente.

657. Este orden de inclusión no prejuzga el orden de ejecución, pues en el momento de esta es preferible, en esta etapa, partir con los proyectos más sencillos y de más rápida ejecución como una forma de fortalecer la confianza de la comunidad en su capacidad de enfrentar muchos problemas con sus propios medios.

658. En nuestro ejemplo, sabemos que la comunidad disponía de una partida inicial de \$ 2000 que podrían destinarse íntegramente al financiamiento del Plan de Acciones Inmediatas.

659. Entonces, revisando el listado correspondiente al primer año del plan, podríamos realizar las siguientes estimaciones:

660. Los cinco primeros proyectos serían los que ya habíamos colocado en primer lugar para el Plan Anual y corresponden a la primera fase del Plan de Acciones Inmediatas.

661. Atendiendo a la urgencia del Proyecto 21 (Abrir pozos ciegos y canalizar), ya discutida cuando se aprobó el Plan Anual, se coloca este a continuación, aunque absorbe más de la mitad del financiamiento disponible.

662. Al llegar al proyecto 2 (Crear video club infantil, el séptimo de la lista), el financiamiento necesario acumulado ya asciende a \$ 1500, de forma que hemos de saltarnos los dos siguientes (el 4 y el 6) porque su importe (\$ 4000 y \$ 600) supera el financiamiento disponible (\$ 500) De forma que pasamos al proyecto 9 (Conformar equipos de fútbol) cuyo costo (\$ 300) nos deja todavía \$ 200 para financiar otro proyecto. Buscando entre los siguientes encontramos los proyectos: 10 (Realizar competencias deportivas), sin costo, y el 14 (Eliminar vertedero ilegal) cuyo costo (\$ 180) es inferior a los \$ 200 disponibles.

663. Así en una primera aproximación en el Cuadro 5 tendríamos la siguiente selección de proyectos para el Plan de Acciones Inmediatas (en gris en el cuadro).

Cuadro 5. Plan de Acciones Inmediatas (proyectos estudiados)

| PROYECTOS | Puntuación | Tipo de proyecto | | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|-----------|----------------------|--------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Financiamiento disponible 1º año | | | | | | | | 2.000 | 1.560 | 700 | 860 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0 | 300 | | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | | 0 | 1ª Fase PAI |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | 1.250 | 1.250 | 1.400 | 30 | | 30 | Urgencia solidaria |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 1.500 | 100 | | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 1.800 | 60 | | 60 | |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 7.080 | 0 | | 0 | |
| 14 Eliminar vertedero ilegal | 33 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 180 | | 180 | 1.980 | 0 | | 0 | |
| 4 Habilitación de local para ambulatorio | 39 | Social | Obra | Sanidad | 4.000 | | 4.000 | 5.980 | 150 | | 150 | |
| 6 Mejorar la iluminación de las calles | 39 | Infraestructura | Obra | Seguridad | 600 | | 600 | 6.580 | 100 | | 100 | |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 7.080 | 150 | 150 | 0 | Prerrequisito para 10 |
| 12 Mejorar la recogida de basuras | 35 | Infraestructura | Obra | Medio ambiente | 400 | | 400 | 7.480 | 50 | | 50 | |
| 17 Mejorar viviendas en mal estado. Fase 1 | 28 | Vivienda | Obra | Vivienda y urbanismo | 10.000 | 10.000 | 0 | 7.480 | 400 | 400 | 0 | |
| 40 Galpón para procesar el tabaco | 26 | Productivo | Obra | Economía Sostenible | 3.000 | | 3.000 | 10.480 | 150 | 150 | 0 | Prioridad sectorial |
| 23 Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | Productivo | Obra | Economía sostenible | 4.500 | 3.000 | 1.500 | 11.980 | 0 | | 0 | |

664. Pero ocurre que los proyectos 7, 8, 9 y 10, incluidos en el Plan de Acciones Inmediatas corresponden a las fases del proyecto de organizar competencias deportivas, que a su vez está subordinado al acondicionamiento de la cancha de fútbol (proyecto 11) que no ha sido incluido, por lo que la ejecución de los proyectos 7, 8 y 9 será inútil si no se ejecuta el proyecto 11.

665. En vista de esta situación, la plenaria debe debatir sobre cuál sería la mejor solución: podría renunciar a la eliminación del vertedero y hacer un replanteo con los proyectos para organizar competencias deportivas, aplazando la compra del equipamiento para los diferentes equipos (camisetas, pantalones, balones, etcétera) por valor de \$ 300, prevista para la fase 3 (conformación de los equipos escolares y juveniles), de forma que tendrían que iniciarse las competencias con un equipamiento provisional proporcionado por los propios jugadores hasta que lleguen los fondos municipales. De esta manera el acondicionamiento de la cancha de fútbol podría financiarse con los \$ 500 que quedaban disponibles después de la creación de un videoclub infantil.

666. Pero también podría renunciar a realizar competencias deportivas y optar por incluir en el Plan de Acciones Inmediatas la mejora de la recogida de basuras (\$ 400) e incluso buscar fondos adicionales (escasamente \$ 80)

para eliminar el vertedero ilegal que necesitaba \$ 180, resolviendo así dos problemas medioambientales.

667. Vemos pues, que, como ya hemos señalado en otras ocasiones, aunque la selección de los proyectos para el Plan de Acciones Inmediatas, parte de unos criterios objetivos, no puede ser meramente mecánica. El Consejo siempre tendrá que debatir y tener en cuenta otros factores para realizar su selección.

668. Supongamos que, en nuestro ejemplo, la plenaria se inclina por priorizar las competiciones deportivas, aplazando la compra del equipamiento para los jugadores al momento en que se disponga de los fondos municipales (proyecto 9) En ese caso el Plan de Acciones Inmediatas comprendería:

Cuadro 6: Plan de Acciones Inmediatas (Final)

| PROYECTOS DEL PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA | Puntuación | Tipo de proyecto | Área temática | costo | Financiamiento Vinculado | Financiamiento necesario/ac | Financiamiento necesario acumulado | Costo de mantenimiento | Ingresos de explotación esperados | Costo Neto de Mantenimiento | Observaciones |
|--|------------|------------------|---------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Primera Fase | | | | | | | 2.000 | 710 | 150 | 560 | |
| 1 Transformar descampado en placita | 51 | Infraestructura | Obra | Cultura y Recreación | 3.605 | 3.605 | 0 | 0 | 300 | 300 | 1ª Fase PAI |
| 3 Trabajo de artistas con niños | 39 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 50 | | 50 | 50 | | 50 | 1ª Fase PAI |
| 5 Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | Social | Servicios | Seguridad | 50 | | 50 | 100 | 20 | 20 | 1ª Fase PAI |
| 7 Realizar Competencias deportivas Fase 1: Crear grupo de promotores deportivos | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 100 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| 8 Realizar competencias deportivas Fase 2: Hacer campaña para promover el deporte | 36 | Social | Obra | Educación y Deporte | 50 | | 50 | 150 | 0 | 0 | 1ª Fase PAI |
| Segunda Fase | | | | | | | | | | | |
| 21 Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | Infraestructura | Obra | Medio Ambiente | 1.250 | 1.250 | 1.400 | 30 | | 30 | Urgencia solidaria |
| 2 Crear video club infantil | 51 | Social | Servicios | Cultura y Recreación | 100 | | 100 | 1.500 | 100 | 100 | |
| 9 Realizar competencias deportivas Fase 3: Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 300 | | 300 | 1.500 | 60 | 60 | Ver nota 1 |
| 11 Acondicionar cancha de fútbol | 36 | Infraestructura | Obra | Educación y Deporte | 500 | | 500 | 2.000 | 150 | 150 | 0 Prerrequisito para 10 |
| 10 Realizar competencias deportivas. Fase 4: Desarrollo de las competiciones | 36 | Social | Servicios | Educación y Deporte | 0 | | 0 | 2.000 | 0 | 0 | |

Nota 1: El financiamiento necesario para este proyecto queda pendiente de la recepción de los fondos municipales

5. Formalización en cada nivel de los diferentes planes y Presupuesto

669. Una vez elaborado el listado definitivo de proyectos distribuido por años y, en su caso, el Plan de Acciones Inmediatas, la plenaria abre un receso para dar tiempo a que el Equipo de Planificación y Presupuesto elabore los documentos formales en los que se deben resumir: el Plan de Desarrollo, el Plan Anual de Inversiones y su Presupuesto.

Equipo de Planificación y Presupuesto

Actividad 8. Formalización de los documentos del plan.

670. Se trata de formalizar en una serie de documentos el resultado de los debates anteriores. Estos documentos serían los siguientes:

- (1) Plan de Desarrollo Plurianual.
- (2) Plan Anual de Inversiones.
- (3) Presupuesto Anual.
- (4) Plan de Acciones Inmediatas (en las comunidades).

(1) Plan de Desarrollo Plurianual

671. En el Plan de Desarrollo de cada nivel deben incorporarse los siguientes documentos:

- (a) El documento resumen descrito en el Capítulo VIII con el diagnóstico de la comunidad, el área territorial o el municipio y las aspiraciones de estos.
- (b) La relación de los proyectos incluidos en el plan agrupados por año y área y sub-área temática, sus costos totales y una breve explicación del proceso seguido para llegar a este resultado.
- (c) El financiamiento previsto para el plan.
- (d) Otras medidas complementarias que se haya previsto adoptar para lograr los objetivos perseguidos.
- (e) Un cuadro con los objetivos perseguidos y los efectos que se espera alcanzar como resultado de la ejecución del plan.

672. Anexos al Plan de Desarrollo deben ir los cuadros-resumen de todos los proyectos incluidos en él.

673. El Cuadro 7 es un ejemplo de cómo debemos sintetizar los datos de los proyectos integrados en el Plan de Desarrollo (aquí solo se reflejan los datos con los que hemos trabajado, habría que completarlo con todos los proyectos).

674. Y en el Cuadro 8 exponemos un ejemplo de financiamiento del plan.

675. Obsérvese en la fila de recursos propios no vinculados que de los recursos disponibles hemos restado en cada año los gastos de funcionamiento y además los costos de mantenimiento de los proyectos concluidos en años anteriores de forma que la cifra se va reduciendo a medida que hay más proyectos concluidos y mayores costos de mantenimiento.

Cuadro 7. Proyectos integrados en el Plan de Desarrollo

| Área temática | Tipo de proyecto | PROYECTOS | Puntuación | Inversión prevista | | | | | Coste Neto de Mantenimiento | | |
|----------------------|------------------|--|------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|--------------|--------------|
| | | | | 1.º año | 2.º año | 3.º año | 4.º año | Total Plan | 2.º año | 3.º año | 4.º año |
| Medio Ambiente | Infraestructura | Abril pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | 1.250 | | | | 1.250 | 30 | 30 | 30 |
| Medio ambiente | Infraestructura | Mejorar la recogida de basuras | 35 | 400 | | | | 400 | 50 | 50 | 50 |
| Medio ambiente | Infraestructura | Eliminar vertedero ilegal | 33 | 180 | | | | 180 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Medio ambiente | 96 | 1.830 | 0 | 0 | 0 | 1.830 | 80 | 80 | 80 |
| Cultura y Recreación | Social | Trabajo de artistas con niños | 39 | 50 | | | | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Cultura y Recreación | Infraestructura | Transformar descampado en placita | 51 | 3.605 | | | | 3.605 | 300 | 300 | 300 |
| Cultura y Recreación | Social | Crear espacio para conciertos de música popular | 34 | | 500 | | | 500 | 0 | 0 | 0 |
| Cultura y Recreación | Social | Crear video club infantil | 51 | 100 | | | | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Cultura y Recreación | Social | Habilitar local para biblioteca pública | 29 | | 1.000 | | | 1.000 | | 150 | 150 |
| Cultura y Recreación | Social | Rehabilitar Centro Social | 23 | | 900 | | | 900 | | 100 | 100 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Cultura y Recreación | 227 | 3.755 | 2.400 | 0 | 0 | 6.155 | 450 | 700 | 700 |
| Educación y Deporte | Social | Crear grupo de promotores deportivos | 24 | 0 | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Educación y Deporte | Social | Hacer campaña para promover el deporte | 24 | 50 | | | | 50 | 0 | 0 | 0 |
| Educación y Deporte | Infraestructura | Acondicionar cancha de fútbol | 24 | 500 | | | | 500 | 0 | 0 | 0 |
| Educación y Deporte | Social | Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 24 | 300 | | | | 300 | 60 | 60 | 60 |
| Educación y Deporte | Social | Realizar competencias deportivas | 51 | 0 | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Educación y deporte | 147 | 850 | 0 | 0 | 0 | 850 | 60 | 60 | 60 |
| Vivienda y Urbanismo | Vivienda | Eliminar las infraviviendas | 28 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 40.000 | 0 | 0 | 0 |
| Vivienda y Urbanismo | Infraestructura | Techar la parada del bus | 30 | | 600 | | | 600 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Vivienda y Urbanismo | 58 | 10.000 | 10.600 | 10.000 | 10.000 | 40.600 | 0 | 0 | 0 |
| Sanidad | Social | Habilitación de local para ambulatorio | 39 | 4.000 | | | | 4.000 | 150 | 150 | 150 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Sanidad | 39 | 4.000 | 0 | 0 | 0 | 4.000 | 150 | 150 | 150 |
| Seguridad | Infraestructura | Mejorar la iluminación de las calles | 39 | 600 | | | | 600 | | 100 | 100 |
| Seguridad | Social | Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | 50 | | | | 50 | 20 | 20 | 20 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total Seguridad | 78 | 650 | 0 | 0 | 0 | 650 | 20 | 120 | 120 |
| Economía Sostenible | Productivo | Galpón para procesar el tabaco | 26 | 3.000 | | | | 3.000 | 0 | 0 | 0 |
| Economía sostenible | Productivo | Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | 4.500 | | | | 4.500 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | | | | | 0 | | | |
| | | Total economía Sostenible | 50 | 7.500 | 0 | 0 | 0 | 7.500 | 0 | 0 | 0 |
| | | Total Plan de desarrollo comunitario | 695 | 28.585 | 13.000 | 10.000 | 10.000 | 61.585 | 760 | 1.110 | 1.110 |

Cuadro 8. Plan de Financiamiento

| FINANCIAMIENTO | 1º año | 2º año | 3º año | 4º año | Total por partidas | Total por capítulos | TOTAL GENERAL |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------|
| Recursos inmediatamente disponibles | | | | | | | 8.725 |
| - <i>Recursos Propios</i> | | | | | | 8.725 | |
| Vinculados a Placita | 3.605 | | | | 3.605 | | |
| No vinculados | 2.000 | 1.140 | 990 | 990 | 5.120 | | |
| - <i>Recursos Ajenos</i> | | | | | | 0 | |
| Asignación Estatal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Otros | | | | | | | |
| Recursos esperados | | | | | | | 80.000 |
| - <i>Financiamiento no vinculado</i> | | | | | | 40.000 | |
| Aportaciones Municipales | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 40.000 | | |
| - <i>Financiamiento vinculado</i> | | | | | | 40.000 | |
| Financiamiento por Instituto de la Vivienda | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 40.000 | | |
| Otros recursos | | | | | | | 3.000 |
| - <i>Financiamiento no vinculado</i> | | | | | | | |
| - <i>Financiamiento vinculado</i> | | | | | | 3.000 | |
| Aportación ONG para taller de costura | 3.000 | | | | 3.000 | | |
| TOTAL | 28.605 | 21.140 | 20.990 | 20.990 | 91.725 | 91.725 | 91.725 |

(2) Plan Anual de Inversiones

676. El Plan Anual forma parte del Plan de Desarrollo Plurianual y comprende:

- Una relación del conjunto de proyectos a ejecutar durante el año, agrupado por áreas y sub-áreas temáticas y sus costos totales.
- El financiamiento previsto para estos proyectos.
- Un calendario aproximado de los ingresos y gastos previstos.
- Las medidas complementarias que esté previsto adoptar durante ese año.

677. Anexa al Plan Anual de Inversiones debe ir la documentación completa correspondiente a cada proyecto incluido.

678. En nuestro ejemplo, el Plan Anual de Inversiones de la comunidad para el primer año sería el siguiente:

Cuadro 9. Proyectos incluidos en el Plan Anual

| Área temática | Tipo de proyecto | PROYECTOS | Puntuación | Inversión prevista |
|----------------------|------------------|--|------------|--------------------|
| Medio Ambiente | Infraestructura | Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | 1.250 |
| Medio ambiente | Infraestructura | Mejorar la recogida de basuras | 35 | 400 |
| Medio ambiente | Infraestructura | Eliminar vertedero ilegal | 33 | 180 |
| | | | | |
| | | Total Medio ambiente | 96 | 1.830 |
| Cultura y Recreación | Social | Trabajo de artistas con niños | 39 | 50 |
| Cultura y Recreación | Infraestructura | Transformar descampado en placita | 51 | 3.605 |
| Cultura y Recreación | Social | Crear video club infantil | 51 | 100 |
| | | | | |
| | | Total Cultura y Recreación | 141 | 3.755 |
| Educación y Deporte | Social | Crear grupo de promotores deportivos | 24 | 0 |
| Educación y Deporte | Social | Hacer campaña para promover el deporte | 24 | 50 |
| Educación y Deporte | Infraestructura | Acondicionar cancha de fútbol | 24 | 500 |
| Educación y Deporte | Social | Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 24 | 300 |
| Educación y Deporte | Social | Realizar competencias deportivas | 51 | 0 |
| | | | | |
| | | Total Educación y deporte | 288 | 850 |
| Vivienda y Urbanismo | Vivienda | Mejora de viviendas en mal estado | 28 | 10.000 |
| | | | | |
| | | Total Vivienda y Urbanismo | 28 | 10.000 |
| Sanidad | Social | Habilitación de local para ambulatorio | 39 | 4.000 |
| | | | | |
| | | Total Sanidad | 39 | 4.000 |
| Seguridad | Infraestructura | Mejorar la iluminación de las calles | 39 | 600 |
| Seguridad | Social | Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | 50 |
| | | | | |
| | | Total Seguridad | 78 | 650 |
| Economía sostenible | Productivo | Galpón para procesar el tabaco | 26 | 3.000 |
| Economía sostenible | Productivo | Crear cooperativa de mujeres costureras | 24 | 4.500 |
| | | | | |
| | | Total economía Sostenible | 50 | 7.500 |
| | | Total Plan Anual 1º Año | 720 | 28.580 |

679. Y el Plan de Financiamiento para el primer año sería el que aparece en el Cuadro 10 siguiente:

Cuadro 10. Financiamiento previsto para el 1.º año

| FINANCIAMIENTO | 1º Año | Parciales | Totales |
|---|---------------|------------------|----------------|
| Recursos inmediatamente disponibles | | | 5.605 |
| - <i>Recursos Propios</i> | | 5.605 | |
| Vinculados a Placita | 3.605 | | |
| No vinculados | 2.000 | | |
| - <i>Recursos Ajenos</i> | | 0 | |
| Asignación Estatal | 0 | | |
| Otros | 0 | | |
| Recursos esperados | | | 20.000 |
| - <i>Financiamiento no vinculado</i> | | 10.000 | |
| Aportaciones Municipales | 10.000 | | |
| - <i>Financiamiento vinculado</i> | | 10.000 | |
| Financiamiento por Instituto de la Vivienda | 10.000 | | |
| Otros recursos | | | 3.000 |
| - <i>Financiamiento no vinculado</i> | | 0 | |
| - <i>Financiamiento vinculado</i> | | 3.000 | |
| Aportación ONG para taller de costura | 3.000 | | |
| TOTAL | 28.605 | 28.605 | 28.605 |

3) Presupuesto anual

680. Una vez que ya conocemos los proyectos que se han incorporado al Plan Anual de Inversiones, hay que revisar el proyecto de Presupuesto (ver Capítulo VIII) –inicialmente aprobado al comienzo de esta fase– para completar los datos, incorporando todas las inversiones e ingresos previstos en el Plan Anual.

681. Como ya conocemos en qué proyectos se va invertir durante el año, conviene desglosar la partida correspondiente a proyectos por áreas temáticas, como una forma de conocer la importancia del gasto en cada área.

682. Por otra parte, recordemos que al distribuir los proyectos por año no agotamos la capacidad de financiamiento del primer año. Es decir, nos quedó un remanente que se debe reflejar en el Presupuesto como una diferencia entre los ingresos y los gastos previstos.

683. Para igualar ingresos y gastos podemos colocar este remanente al final de los gastos (si decidimos que se aplique a cualquier gasto) o dentro de la partida de Proyectos (si queremos que se aplique exclusivamente a financiar estas inversiones) En nuestro ejemplo hemos elegido esta última opción.

684. Ello quiere decir que la partida presupuestada para proyectos va a ser superior en \$ 20 al costo total de los proyectos planificados pues habremos sumado los \$ 20 que nos habían quedado pendientes.

Cuadro 11. Presupuesto Anual

| | | | |
|--------------------------------------|--------|--------|---------------|
| Presupuesto de Ingresos | | | 31.105 |
| <i>Ingresos propios</i> | | 8.105 | |
| Colectas voluntarias | 1.500 | | |
| Rifas y sorteos | 2.000 | | |
| otros | 1.000 | | |
| Colecta Placita | 3.605 | | |
| <i>Transferencias y Subvenciones</i> | | 23.000 | |
| Del Municipio | 10.000 | | |
| Del Instituto de la Vivienda | 10.000 | | |
| De ONG internacional | 3.000 | | |
| <i>Créditos y Préstamos</i> | | 0 | |
| | | | |
| Presupuesto de Gastos | | | 31.105 |
| <i>Gastos de funcionamiento</i> | | 1.150 | |
| Luz y agua | 300 | | |
| Telefono | 200 | | |
| Material de oficina | 600 | | |
| Transporte y estacionamiento | 50 | | |
| <i>Gastos en Gestiones</i> | | 100 | |
| Desplazamientos | 100 | | |
| <i>Gastos Financieros</i> | | 50 | |
| Intereses línea de crédito | 50 | | |
| <i>Prestacion de servicios</i> | | 0 | |
| <i>Gastos de Mantenimiento</i> | | 0 | |
| <i>Gastos de Accion social</i> | | 1.200 | |
| <i>Gastos en Proyectos</i> | | 28.605 | |
| Medio Ambiente | 1.830 | | |
| Cultura y recreación | 3.755 | | |
| Educación y Deporte | 850 | | |
| Vivienda y Urbanismo | 10.000 | | |
| Sanidad | 4.000 | | |
| Seguridad | 650 | | |
| Economía Sostenible | 7.500 | | |
| Pendiente | 20 | | |
| <i>Devolución de créditos</i> | | | |

(4) Plan de Acciones Inmediatas (en las comunidades)

685. La documentación del Plan de Acciones Inmediatas es más sencilla: Comprende el cuadro con el listado de los proyectos incluidos en este plan y a qué fase corresponden y una breve explicación de los cambios introducidos sobre el orden original.

686. En el caso de que hubiera existido una primera fase, sería conveniente indicar el grado de ejecución de los proyectos incluidos en esta.

687. En nuestro ejemplo el cuadro podría ser el siguiente:

Cuadro 12. Proyectos incluidos en el Plan de Acciones Inmediatas

| Área temática | Tipo de proyecto | PROYECTOS | Puntuación | Inversión prevista | Fase | Estado de ejecución |
|----------------------|------------------|--|------------|--------------------|------|---------------------|
| Medio Ambiente | Infraestructura | Abrir pozos ciegos y canalización en partida rural | 28 | 1.250 | 2ª | En proyecto |
| | | | | | | |
| | | Total Medio ambiente | 28 | 1.250 | | |
| Cultura y Recreación | Social | Trabajo de artistas con niños | 39 | 50 | 1ª | Ejecutado |
| Cultura y Recreación | Infraestructura | Transformar descampado en placita | 51 | 3.605 | 1ª | En ejecución |
| Cultura y Recreación | Social | Crear video club infantil | 51 | 100 | 2ª | En proyecto |
| | | | | | | |
| | | Total Cultura Recreación | 141 | 3.755 | | |
| Educación y Deporte | Social | Crear grupo de promotores deportivos | 24 | 0 | 1ª | Ejecutado |
| Educación y Deporte | Social | Hacer campaña para promover el deporte | 24 | 50 | 1ª | En Ejecución |
| Educación y Deporte | Infraestructura | Acondicionar cancha de fútbol | 24 | 500 | 2ª | En proyecto |
| Educación y Deporte | Social | Conformar equipos de fútbol escolares y juveniles | 24 | Aplazado 300 (1) | 2ª | En proyecto |
| Educación y Deporte | Social | Realizar competencias deportivas | 51 | 0 | 2ª | En proyecto |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | Total Educación y Deporte | 147 | 550 | | |
| Seguridad | Social | Organizar comité nocturno de seguridad | 39 | 50 | 1ª | Ejecutado |
| | | | | | | |
| | | Total Seguridad | 39 | 50 | | |
| | | Total Plan de Accion Inmediata | 355 | 5.605 | | |

(1) Los jugadores utilizarán su propio equipamiento. La compra de éste (\$300) se aplaza a la recepción de los fondos municipales

688. Y el Plan de Financiamiento del Plan de Acciones Inmediatas sería el siguiente:

Cuadro 13. Financiamiento del Plan de Acciones Inmediatas

| | |
|--|-------------|
| Recursos disponibles en la comunidad | 2000 |
| Colecta entre vecinos para la obra de la placita | 3605 |
| TOTAL | 5605 |

6. Aprobación de la propuesta de planes de Desarrollo y Anual de Inversiones y del Presupuesto

Consejo de Planificación

Actividad 9 (Plenaria). Aprobación de las propuestas de Plan de Desarrollo, Plan Anual de Inversiones y del Presupuesto Anual (y del Plan de Acciones Inmediatas, en el caso de la Comunidad.)

689. Una vez preparada por el Equipo de Planificación y Presupuesto la documentación correspondiente al Plan de Desarrollo y el Plan Anual de Inversiones y del Presupuesto Anual, se reanuda la reunión del Consejo de Planificación en pleno para estudiar dichos documentos y dar finalmente su aprobación.

690. Si el Equipo de Planificación ha trabajado bien, recogiendo correctamente los acuerdos adoptados anteriormente, este debería ser un acto casi meramente formal de ratificación de decisiones anteriores. No obstante, se recomienda estudiar detenidamente los documentos presentados para evitar posibles errores involuntarios que pudieran tener consecuencias posteriores.

691. Una vez aprobadas las propuestas, los documentos pasan a ser los proyectos de Plan de Desarrollo, Plan Anual y Presupuesto (y, en su caso, Plan de Acciones Inmediatas) que deben ser sometidos a la aprobación de la correspondiente Asamblea de Planificación.

Asamblea de Planificación

Actividad 10. Aprobación final de los distintos planes y del presupuesto.

692. Una vez que la plenaria ha concluido sus trabajos, debe convocarse la Asamblea de Planificación correspondiente para someter a la aprobación final de esta la documentación presentada por el Consejo de Planificación respectivo.

693. Es conveniente una amplia campaña informativa previa sobre el contenido de los Planes y del Presupuesto. Igualmente debe ofrecerse a todos los ciudadanos y ciudadanas la consulta accesible a toda la documentación relativa al proceso.

7. Elaboración del Plan General de Desarrollo y el Plan Anual de Inversiones y su Presupuesto consolidado de las áreas territoriales y el municipio

694. El conjunto de todos los planes comunitarios, territoriales y municipal debe resumirse en un único documento que refleje el esfuerzo inversor global previsto y permita evaluar los resultados alcanzados, tanto a nivel de las áreas territoriales como del municipio.

695. De la misma forma habrá que trabajar con los Presupuestos comunitarios y territoriales para disponer en un único documento que refleje el Presupuesto requerido para la organización de las actividades del conjunto de las diferentes entidades públicas en el ámbito territorial y municipal.

696. Esta es una tarea que corresponde a los Equipos de Planificación y Presupuesto Territoriales y al Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto.

Equipos de Planificación y Presupuesto territoriales

Actividad 11. Elaboración del Plan General y del Presupuesto consolidado en las áreas territoriales.

697. A medida que las Asambleas de Planificación Comunitaria van aprobando sus respectivos Planes y Presupuesto, una copia de la documentación aprobada se remite al Equipo de Planificación de su correspondiente área territorial.

698. Con esta información proveniente de las comunidades y con la propia información elaborada por esa área territorial, el Equipo de Planificación Territorial elabora un resumen sintético del Plan General de Desarrollo y del Plan Anual General de Inversiones en dicha área.

699. Este resumen puede consistir en varios cuadros: uno con un desglose de la inversión prevista por áreas temáticas o sectores, distinguiendo entre actuaciones directas del área territorial y las planificadas por el conjunto de las comunidades.

700. Así las inversiones previstas durante el conjunto del Plan General de Desarrollo Territorial, seguirían un esquema como el del Cuadro 14 siguiente:

Cuadro 14. Plan General de Desarrollo Territorial: Inversión prevista (Modelo)

| Año | Año 1 | | | Año 2 | | | Año 3 | | | Año 4 | | | TOTAL | | | |
|----------------------|---------------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|
| | Área Temática | Area Territorial | Comunidades | Total |
| Medio Ambiente | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cultura y Recreación | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sanidad | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Etcétera | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | |

701. Y la distribución de las inversiones del Plan Anual de Inversiones sería la siguiente:

Cuadro 15. Plan Anual General de Inversiones Territorial: Inversión prevista (modelo)

| Área Temática | Área Territorial | Comunidades | Total |
|----------------------|------------------|-------------|-------|
| Medio Ambiente | | | |
| Cultura y Recreación | | | |
| Sanidad | | | |
| Etcétera | | | |
| Total | | | |

702. También es interesante conocer el desglose de las inversiones del Plan General de Desarrollo Territorial por comunidades, para lo cual podría utilizarse el modelo que aparece en el Cuadro 16, utilizando un cuadro para cada año del plan y uno final para recoger los totales del conjunto del Plan General de Desarrollo.

Cuadro 16. Plan General de Desarrollo Territorial. Inversión prevista según las comunidades Año 1 (Modelo)

| Área Temática | Comunidad 1 | Comunidad 2 | Comunidad 3 | Etcétera | TOTAL |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------|-------|
| Medio Ambiente | | | | | |
| Cultura y Recreación | | | | | |

| | | | | | |
|----------|--|--|--|--|--|
| Sanidad | | | | | |
| Etcétera | | | | | |
| Total | | | | | |

703. Finalmente un Presupuesto consolidado del área territorial reflejaría el conjunto de actividades previstas en el ámbito territorial y los ingresos y gastos previstos (eliminando las transferencias entre el área territorial y las comunidades).

704. Una vez elaborada esta documentación debe ser ampliamente difundida y una copia remitida al Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto.

Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto

Actividad 12. Elaboración del Plan General y del Presupuesto Consolidado del Municipio

705. Una vez recibida por parte de los Equipos de Planificación y Presupuesto Territoriales la documentación anterior, el Gabinete Municipal de Planificación y Presupuesto procede a elaborar la documentación equivalente a nivel municipal con la salvedad de que en el cuadro con el desglose por áreas temáticas o sectores de las inversiones previstas debe distinguir entre los tres niveles: actuaciones a nivel municipal, actuaciones a nivel territorial y actuaciones a nivel comunitario.

Cuadro 17. Plan General de Desarrollo Municipal. Inversión prevista Año 1

| Área Temática | Municipio | Áreas Territoriales | Comunidades | Total |
|----------------------|------------------|----------------------------|--------------------|--------------|
| Medio Ambiente | | | | |
| Cultura y Recreación | | | | |
| Sanidad | | | | |
| Etcétera | | | | |
| Total | | | | |

706. Y así con los siguientes años. Un último cuadro recogería los totales acumulados de todo el Plan de Desarrollo.

707. Lógicamente la previsión de inversiones para el Plan Anual sería el cuadro correspondiente al primer año.

708. A continuación un segundo grupo de cuadros recogería el desglose por sectores y áreas territoriales de la inversión prevista a nivel territorial,

distinguiendo en cada área entre la inversión correspondiente a la propia área y la que correspondería a las comunidades incluidas en esta.

Cuadro 18. Plan General de Desarrollo Municipal. Previsión de inversiones por áreas territoriales Año 1. (Modelo)

| Área Temática | Área territorial 1 | | | Área territorial 2 | | | Etcétera | TOTAL | | |
|----------------------|--------------------|-------------|------------|--------------------|-------------|------------|----------|---------------------|-------------|-----------------|
| | Área Territorial | Comunidades | TOTAL AREA | Área Territorial | Comunidades | TOTAL AREA | | Áreas territoriales | Comunidades | TOTAL MUNICIPIO |
| Medio Ambiente | | | | | | | | | | |
| Cultura y Recreación | | | | | | | | | | |
| Sanidad | | | | | | | | | | |
| Etcétera | | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | |

709. Y así con los siguientes años. Un último cuadro recogería los totales para el conjunto del Plan General de Desarrollo Municipal.

710. Finalmente el Presupuesto consolidado del Municipio reflejaría el conjunto de actividades económicas previstas a todos los niveles en el ámbito municipal por las diferentes entidades integradas en el proceso de planificación participativa (ingresos y gastos, excluidas transferencias entre instancias).

Capítulo X. Ejecución, seguimiento y evaluación

Introducción

711. Hemos dicho en la Sección I que “no tendría ningún sentido elaborar un plan si este quedase solamente en el papel”. Si eso ocurre todo el trabajo realizado sería en vano. Y por eso considerábamos como parte integrante del proceso de planificación participativa el momento de la ejecución del plan y los procesos participativos de seguimiento y control que nos permiten asegurar su realización en la forma correcta.

712. Se puede cumplir una tarea, por cumplirla, pero no hacerla bien. Por ejemplo, se puede recoger los escombros de una casa, pero luego dejarlos apilados en la acera molestando a la gente que pasa. Es importante que haya ojos vigilantes dentro de la comunidad para que esto no ocurra.

713. Se puede asfaltar una calle, pero si no se hace con la mezcla correcta se deteriorará muy pronto. Es necesario que los vecinos estén alertas y busquen a una persona que entienda de mezclas para que inspeccione que esto no suceda.

714. Se puede construir una vivienda con vigas de acero que no sean suficientemente fuertes o que tiendan rápidamente a oxidarse, con lo cual la casa muy pronto empezará a deteriorarse. Se necesita chequear si las vigas que llegan cumplen las normas establecidas.

715. Así como en la familia los padres deben controlar las tareas de sus hijos, así también, en la sociedad, y en concreto, en la comunidad, los vecinos y vecinas deben ejercer un control de las actividades que allí se realizan.

716. La falta de control organizado por parte de la gente es lo que facilita no solo la corrupción y el desvío de recursos, sino el que los propios vecinos no hagan las cosas como deben hacerlas para favorecer los intereses colectivos.

717. El control es quizás uno de los elementos más olvidados en la práctica, pero a la vez, quizás uno de los más fundamentales para que exista una gestión democrática, porque nada se saca con decidir determinadas prioridades, ni conseguir recursos para determinadas obras, si la gente no se organiza para dar seguimiento a estas iniciativas, para vigilar que los recursos se empleen en las obras a las que estaban destinados y estas se ejecuten con la calidad requerida.

718. A este control, realizado por la propia gente afectada lo denominamos control social.

719. El control social de las obras debería iniciarse desde el momento en que comienzan a realizarse las primeras acciones relacionadas con la ejecución de estas (en el caso de obras complejas habría que partir desde el proceso de contratación de dichas obras) y no debería terminar cuando estas finalizan, como suele ocurrir. ¿Y por qué estamos diciendo esto? Porque toda obra humana sufre un proceso de desgaste en la medida en que transcurre el tiempo, necesita recibir un mantenimiento y por eso es muy importante promover grupos de vecinos que se encarguen de llevar adelante esta tarea.

720. Ahora bien, no hay posibilidad de control social si la gente no dispone de información transparente y oportuna.

721. Esto implica que las ciudadanas y ciudadanos estén enterados del Plan de Desarrollo, del Presupuesto con que se cuenta, de las obras y servicios que deberán ser ejecutados, de quiénes son los funcionarios y empleados públicos responsables, cómo se están desempeñando y cómo ocupan los recursos públicos de la comunidad, municipio o nación. Pero, además, es necesario asegurar que cualquier persona interesada pueda acceder libremente a toda la documentación relativa al plan en general, así como a la correspondiente a cada una de las obras y servicios incluidos en este desde la adjudicación, si la hubo, hasta la conclusión de la ejecución.

722. Las “cajas negras” deben desaparecer. Mientras más velada y “confidencial” sea la información generada alrededor de las diversas actividades de la administración pública, mayor es la posibilidad de que se cometan actos ilícitos en la administración de los recursos que son de todos.

723. Es necesario establecer mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de ejecución de las obras por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Es muy importante también contar con métodos tanto cuantitativos como cualitativos para ir evaluando el desarrollo del trabajo, y poder así realizar, si es necesario, planes de contingencia que puedan ir resolviendo los obstáculos que se han encontrado en el camino.

724. Siguiendo estas pautas, a continuación, desarrollaremos algunos de los criterios que nos parecen esenciales para asegurar la correcta ejecución, en primer lugar, de los proyectos y, segundo, del plan y la adecuada evaluación de sus resultados.

Ejecución, seguimiento y evaluación final de los proyectos

725. Como ya dijimos en el capítulo anterior, el elemento central del Plan de Desarrollo es el esfuerzo inversor contemplado en el conjunto de los proyectos incluidos en él. Además, en el caso de la planificación

participativa, es fundamental el crecimiento personal y transformación de quienes participan en su elaboración.

726. Cuando hablamos de Planes de Desarrollo Comunitario en ámbitos reducidos (en la comunidad o área territorial) puede decirse que el contenido único del plan es este esfuerzo inversor. No obstante, a medida que un plan de Desarrollo abarca ámbitos territoriales más amplios (el municipio, la región y, lógicamente, el Estado), el plan no se limita a la suma de proyectos de inversión, sino que contempla otras medidas que pueden afectar a la regulación general, las normas fiscales y presupuestarias, el desarrollo de ciertos instrumentos crediticios y otras medidas de tipo organizativo que no implican inversión, por ejemplo: la modificación del trayecto del autobús o de la localización de las paradas, o la organización de la recogida de la basura.

727. Así, mediante la modificación de las normas fiscales se puede favorecer o desalentar el desarrollo de ciertas actividades. Por ejemplo, es posible que un Plan de Desarrollo Municipal contemple la eliminación o reducción (permanente o temporal) de las tasas que gravan el desarrollo de determinada actividad, o cree o incremente las tasas que gravan una actividad que considera perjudicial para los vecinos.

728. También puede modificar la regulación de ciertas actividades, eliminando o simplificando trámites con objeto de incentivar el desarrollo de estas.

729. Igualmente puede promover la creación de cooperativas mediante la concesión de créditos sin interés, bien de manera directa o mediante la subvención a los intereses de los créditos concedidos por entidades privadas.

730. El desarrollo de estas medidas forma parte de la ejecución del plan y, por ello, también ellas deben ser objeto de seguimiento para comprobar su grado de ejecución y los resultados de la misma. Se debe analizar la evolución de los gastos en los que se vaya incurriendo realmente y sus posibles desviaciones respecto de los previstos en el plan.

731. No obstante, en este texto vamos a tratar exclusivamente la ejecución, seguimiento y control de la inversión directa contemplada en el plan, que, como hemos dicho, representa el elemento central y casi único de los planes de desarrollos comunitarios y territoriales.

1) Inversión directa y sus formas de ejecución

732. Recordemos que entendemos por inversión directa aquella realizada por el municipio, las áreas territoriales o las comunidades con cargo a sus fondos y bajo su dirección y/o supervisión.

733. Ahora bien, la ejecución de la inversión directa puede adoptar dos formas: la ejecución directa por la entidad responsable (Alcaldía o Consejo

Municipal, Territorial o Comunitario) que se responsabiliza de la ejecución del proyecto o bien la ejecución indirecta en la que el correspondiente consejo encarga a un tercero (una empresa privada o pública) la ejecución del proyecto que será financiado con cargo a los fondos proporcionados por la entidad correspondiente.⁸⁴

734. Esta segunda forma de ejecución es la habitual en los proyectos más complejos tales como la ejecución de un puente o la construcción de un hospital, dado que las entidades públicas no disponen normalmente de la organización ni de los medios para la ejecución de dichas obras de gran envergadura.

2) Ejecución directa

735. En la ejecución directa, tal como vimos en el ejemplo de la placita en el Capítulo VI, un equipo responsable en nombre del Consejo de Planificación Comunitario se encarga de conseguir los insumos y los medios de trabajo, organiza las jornadas de trabajo, coordina las diferentes actividades y, en general dirige la ejecución del proyecto.

a) Requisitos a tener en cuenta

736. En este caso, es muy importante que se asuma el principio de responsabilidad colectiva para la ejecución del proyecto, pero, al mismo tiempo, deben delimitarse claramente las responsabilidades de cada quien, dentro del equipo, para evitar interferencias y conflictos: cada uno es responsable de su tarea específica pero también es responsable de que el conjunto del proyecto llegue a buen término y, para ello, debe coordinarse adecuadamente con los otros responsables.

737. Para poder dar seguimiento a la ejecución de una obra desde el punto de vista económico, un principio fundamental es que cada gasto en el que se incurra debe quedar convenientemente documentado (mediante factura, recibo, etcétera) de acuerdo con las normas vigentes en el país. Solo si se cumple con este principio se hace posible la rendición de cuentas ante el organismo fiscalizador si fuera el caso y, particularmente, ante el propio Consejo y la Asamblea de Planificación correspondiente.

738. Es igualmente muy importante asegurarse de que si existe algún tipo de regulación (municipal, regional, estatal) que afecte al proyecto, esta se cumpla rigurosamente: si se contrata personal debe hacerse de

⁸⁴ Existe una tercera vía, por la que la empresa que ejecuta el proyecto asume el costo total o parcial de este y la entidad que la contrata se compromete a devolverlo mediante cuotas periódicas hasta amortizar dicho costo y los correspondientes intereses. Se trata sencillamente de una fórmula de financiamiento mediante crédito, en este caso indirecto y más caro, pero que en algunos países se ha puesto en práctica de manera intensiva como una forma de disimular el endeudamiento real de las entidades públicas en un contexto de liberalización y privatización de los servicios públicos.

acuerdo con la legislación laboral existente; deben obtenerse los permisos que se precisen según el tipo de obra, etcétera.

739. Si se va a recurrir a trabajo voluntario es necesario que la convocatoria a este sea ampliamente difundida. No debe descartarse la participación de nadie y se debe hacer un esfuerzo para aprovechar las capacidades y formación de cada uno de los voluntarios ubicándolos en aquel puesto de trabajo en el que pueda ser más útiles para el proyecto.

b) Instrumentos de control social

Seguimiento de los costos

740. Además de la propia rendición de cuentas, que debe realizarse al final del proyecto, es conveniente ir haciendo un seguimiento del costo acumulado de la ejecución para detectar si se están produciendo desviaciones respecto del costo previsto y poder adoptar las medidas oportunas.

741. Para ello puede elaborarse un cuadro con el costo acumulado previsto en cada fase en una columna y con el costo acumulado en el que realmente se haya incurrido, en el momento en que se efectúa la compra o alquiler y surge la obligación de pago, con independencia del momento en que se efectúe este (recuérdese que el momento del pago puede ser muy posterior si existen acuerdos para realizar la compra con pago aplazado o a crédito, tal como hemos hecho nosotros con el ejemplo de la placita) Ver Cuadro 1.

Cuadro 1: Costo acumulado

| Actividad | | Acumulado Previsto | | Acumulado Real | |
|--|-----------------|---------------------------|------|-----------------------|--|
| Limpieza del terreno | | 120 | 120 | | |
| Preparación de instalación eléctrica y conducciones de luz y de agua potable | | 60 | 180 | | |
| Trazado de caminos | | 60 | 240 | | |
| Instalación de electricidad y bocas de riego | | 0 | 240 | | |
| Plantado de árboles, setos y gramíneas | vivero | 1325 | 1845 | | |
| | transporte | 100 | | | |
| | trabajo | 180 | | | |
| Instalación de bancos y mobiliario | mobiliario | 550 | 2965 | | |
| | cemento y arena | 170 | | | |
| | transporte | 200 | | | |
| | herramientas | 80 | | | |

| | | | | | |
|--------------------|--------------------|-----|--------|--|--|
| | trabajo | 120 | | | |
| Arreglo de caminos | gravilla y pintura | 400 | 3505() | | |
| | herramientas | 20 | | | |
| | trabajo | 120 | | | |

742. Hay una diferencia de \$ 100 respecto del Presupuesto de la placita que aparece en el Cuadro 6 del Capítulo VI, que corresponde a “Otros costos” de carácter indeterminado para hacer frente a imprevistos. Al ser indeterminados no se puede fijar el momento en el que se prevé que se incurrirá en el gasto, que puede deberse ser cualquier desviación sobre cualquier costo presupuestado. Por eso no se incluyen en el cuadro. Solo tendremos que tenerlos en cuenta porque es el margen que tenemos para asumir pequeñas desviaciones de costos (que en total sumen menos de \$ 100) sin sobrepasar el costo presupuestado.

c) Seguimiento del cronograma

743. Igualmente, el cronograma incluido en el proyecto debe ser utilizado para compararlo con el desarrollo real de este y determinar si se están produciendo retrasos y en qué medida estos retrasos parciales pueden distorsionar el desarrollo del proyecto.

744. Para ello puede ser muy útil elaborar una planilla como la siguiente donde gráficamente pueda seguirse el desarrollo previsto del proyecto.

745. Nosotros para ello tomamos el ejemplo del proyecto de acondicionamiento de la placita.

Cuadro 2: Cronograma del proyecto

| Actividad | Fines de Semana | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1. ^a | 2. ^a | 3. ^a | 4. ^a | 5. ^a |
| Limpieza del terreno | ■ | ■ | | | |
| Preparación de conducciones de luz y agua | | ■ | | | |
| Trazado de caminos y zonas de juego | | | ■ | | |
| Instalación de luz y bocas de riego | | | ■ | | |
| Plantado de árboles, setos y gramíneas | | | | ■ | ■ |
| Instalación de bancos y mobiliario | | | | | ■ |
| Arreglo de caminos | | | | | ■ |

746. Sobre este gráfico se deben ir marcando los avances reales en la ejecución del proyecto para determinar si se están produciendo desviaciones que puedan afectar su conclusión. Si la duración del proyecto es larga, convendría rendir cuentas por etapas para corregir el rumbo.

Actas de ejecución, al inicio, y de finalización del proyecto.

747. Es interesante que al iniciar la ejecución del proyecto se llene el “**acta de ejecución**”, para dejar constancia del inicio del proyecto en determinada fecha, así como de su fecha de finalización prevista.

748. De la misma forma, al concluir la ejecución del proyecto conviene realizar un **acta de finalización**, para dejar constancia de que el proyecto ha concluido con éxito y la obra cumple las condiciones establecidas inicialmente.

Registro fotográfico

749. Igualmente resulta útil llevar un registro fotográfico de la evolución del proyecto, con fotografías de la situación inicial y de cada una de las etapas del mismo. Por ejemplo, en el caso de la placita habría que tener fotografiado el estado inicial del descampado; la situación tras la tarea de limpieza de escombros y basura; el estado tras el tercer fin de semana de trabajo (con el trazado de caminos y el plantado de árboles y setos) y las farolas y bocas de riego instaladas y, finalmente, cómo queda la placita una vez realizada toda la obra.

Información pública

750. Tanto el acta de ejecución como el registro fotográfico pueden facilitar la instalación de paneles informativos indicando el inicio de la obra, la fecha prevista de finalización, su coste y forma de financiación y si se está contando con trabajo voluntario y aportaciones gratuitas de herramientas y equipo. Todo ello acompañado de fotos que reflejen el avance del proyecto.

3) Ejecución Indirecta

751. Tal como hemos dicho en la ejecución indirecta la entidad responsable se limita a disponer de los fondos para realizar la obra mientras que la ejecución de esta corresponde a un tercero (sea una empresa pública o privada) que es la que contrata y organiza los medios humanos y materiales necesarios, adquiere los insumos precisos y dirige técnicamente la realización de la obra.

752. En estos casos hay que considerar dos aspectos esenciales:

- (a) La adjudicación de la concesión para ejecutar la obra.
- (b) El control externo realizado por la entidad que hizo la adjudicación sobre la forma en que se va ejecutando la obra.

a) Formas de asignar la concesión

753. Puesto que debemos encargar a un tercero que realice la obra, un punto muy importante es cómo vamos a seleccionar a ese tercero, lo que tendrá que hacerse de la forma más transparente y objetiva posible para asegurarnos que obtenemos los mejores resultados al menor costo.

754. No olvidemos que una de las fuentes de corrupción en las instituciones públicas se encuentra en el proceso de adjudicación de contratos de este tipo, pues muchas empresas privadas están dispuestas a pagar a funcionarios y políticos para conseguir el contrato que es una fuente de beneficios para ellas.

755. Incluso, aun cuando no existan pagos directos, existirá también corrupción si se contrata a la empresa de un amigo o un familiar sin otro mérito que los lazos de amistad o de familia.

756. En casi todos los países, para luchar, aunque solo sea formalmente, contra la corrupción, existen normas que establecen diferentes procedimientos para adjudicar los contratos, en función de su importe.

Encargo directo

757. Cuando la obra tiene un costo pequeño, pero, por diversas razones, debe ser ejecutada por un tercero (o se trata de pequeñas compras para obras de ejecución directa como los insumos que vimos para el caso de la placita) se admite que la entidad se dirija directamente a un proveedor o contratista para adquirir los materiales o ejecutar la obra.

758. En estos casos será muy importante trabajar con la máxima transparencia, explicando las razones por las que se ha recurrido a un proveedor o contratista y no a otro, evitando la menor sombra de amiguismo o nepotismo al hacer la selección.

Solicitud de ofertas

759. Cuando la obra va a tener un costo mayor o se trata de un suministro importante, puede exigirse el sistema de solicitud de ofertas. En este caso, la entidad debe dirigirse a un número determinado de contratistas o proveedores (en la mayoría de los países oscila entre 3 o 5) indicando las características de la obra o el suministro y solicitándoles cuál sería su precio y otras condiciones que pudieran tener interés.

760. Este procedimiento es más transparente que el anterior pues permite la comparación objetiva entre varias ofertas, pero como es la entidad la que selecciona quienes van a realizar estas ofertas, sigue existiendo el riesgo de manipulación.

761. Un caso típico es el de dirigirse a un único proveedor o contratista y pedirle que busque entre sus colegas otros cuatro que estén dispuestos a hacer ofertas peores para que salga seleccionada la suya. Incluso se ha dado el caso de que el mismo empresario tenga registradas otras empresas cuya única actividad sea la de simular concurrir, para perder, con la suya propia.

762. Evitar este tipo de simulación o la apariencia de ella es responsabilidad de los consejos de planificación que vayan a utilizar este procedimiento, dirigiéndose a empresas claramente independientes entre sí, evitando la reiteración de solicitud de ofertas al mismo grupo de empresas (para evitar acuerdos del tipo: “hoy me toca a mí, la próxima te la dejo a ti”) y eliminando automáticamente de los posibles ofertantes a empresas de las que se haya detectado acuerdos de no agresión con otros competidores.

Concurso público

763. Para evitar los inconvenientes anteriores la mejor opción es el concurso público en la que se da a conocer el proyecto que se desea acometer y sus características —el Pliego de Condiciones— y se invita a cualquier interesado a presentar sus propuestas, en un plazo determinado. Una vez cerrado el plazo, se evalúan las ofertas recibidas para elegir la que mejor se adapta en calidad y precio al proyecto que se pretende acometer.

764. No obstante, este procedimiento, siendo el más transparente y objetivo, tiene un costo que se mide en tiempo (para que la concurrencia entre aspirantes sea real se debe dar un tiempo suficiente para que los interesados puedan preparar sus ofertas) y dinero (tanto la convocatoria pública del concurso, como el proceso de evaluación conllevan costos), por lo que hemos dicho que en el caso de proyectos más sencillos y baratos se opta por alguno de los procedimientos anteriores.

765. Nosotros recomendamos a los Consejos de Planificación que, incluso aunque no lo exija la legislación del país, se intente utilizar preferentemente este procedimiento, aunque sea en una forma simplificada, salvo en el caso de proyectos en los que, por su inmediatez y sencillez, venga a encarecer o retrasar innecesariamente la ejecución de estos.

766. En efecto, mediante el concurso público se asegura que el Consejo convocante no haya elegido a los posibles ofertantes y, si los resultados de la evaluación de las diferentes ofertas se hacen igualmente públicos, permite a los ciudadanos y ciudadanas conocer las razones por las que finalmente se ha adjudicado la ejecución a una empresa y no a otra.

767. Pero también aquí caben manipulaciones que deben ser evitadas y vigiladas por los consejos: Desde adelantar a un posible concursante

detalles del futuro pliego para darle una ventaja temporal frente a sus posibles rivales, a introducir, entre los requisitos para participar en el concurso, condiciones que solo determinadas empresas podrán cumplir, eliminando a sus competidoras. Incluso se ha dado el caso de concursos en los que el propio pliego es elaborado siguiendo los dictados de una empresa que luego se presentará como la más idónea para ejecutar el proyecto.

El Pliego de Condiciones

768. De lo dicho hasta aquí se desprende que un elemento esencial en cualquiera de las formas de adjudicación es el denominado Pliego de Condiciones. En el pliego de condiciones se describe el objeto del proyecto, sus características, las calidades que se requieren y cualquier aspecto técnico que pueda ser relevante como el plazo de ejecución.

769. Indudablemente la complejidad de un Pliego de Condiciones variará mucho según cual sea el procedimiento que se vaya a seguir: En un encargo directo puede que se limite a la descripción de los suministros que se van a adquirir o de la obra a realizar, mientras que en un concurso público deberá contener una descripción pormenorizada de la obra a ejecutar. En este último caso es posible que no se incluya el proyecto técnico de la obra, que será responsabilidad de la empresa adjudicataria, pero también es frecuente que para evitar desviaciones respecto del proyecto original se incluya, con mayor o menor detalle, el proyecto técnico.

770. Incluso, en proyectos especialmente significativos —una remodelación urbanística, un edificio singular de carácter representativo— es posible que la propia elaboración del proyecto técnico sea objeto, a su vez, de un concurso público para que equipos de expertos propongan soluciones al problema que se haya planteado.

771. Pero en todos los casos es muy importante que se defina con claridad el objeto de la adjudicación. Si se trata de un suministro, el material exactamente solicitado y su calidad; si se trata de una obra, cuáles deben ser las características de esta, el nivel de su acabado, los materiales a emplear, etcétera.

772. En los concursos públicos, es razonable que se introduzcan ciertos requisitos para poder participar como el nivel de solvencia de las empresas concursantes, su experiencia en obras similares anteriores o su situación fiscal. Pero hay que llevar extremo cuidado para evitar que, como decíamos en el párrafo 766, estos requisitos se conviertan en barreras para que participen empresas que podrían haber realizado la obra en mejores condiciones.

773. Aunque en la sociedad capitalista no es frecuente, entre estos requisitos pueden introducirse condiciones de carácter social como el

empleo de un porcentaje de mano de obra local, el respeto de la empresa a la negociación colectiva o el establecimiento de salarios de referencia para evitar la sobreexplotación laboral.

774. Muchas veces los pliegos incluyen una estimación del costo que puede ser limitativa (el precio de las ofertas no puede superar ese costo) o meramente orientadora (se estima un costo) y cada empresa es libre de ofrecer un precio diferente, superior o inferior al costo estimado. El costo estimado es el que aparece inicialmente en el Plan de Inversiones aprobado.

Transparencia del proceso

775. Tanto en la Solicitud de Ofertas como en el Concurso Público, el Pliego de Condiciones debe especificar como se valorarán sus diferentes apartados y el peso de cada uno de ellos en la valoración final, de forma que todos sepan a qué atenerse. Si esto se hace así, el equipo para evaluar las ofertas dispondrá de un patrón claro y preestablecido de qué valorar y cómo hacerlo.

776. Muchas veces se tiende a considerar como único elemento relevante el precio de la oferta y no se consideran otros aspectos como la calidad, las condiciones sociales o el plazo de ejecución, datos que pueden finalmente determinar la conveniencia de seleccionar una empresa, aunque no sea la más barata.

777. Incluso en el precio conviene tener cuidado con lo que se denomina “ofertas temerarias”, aquellas que ofrecen un precio tan bajo que —si son seleccionadas— no podrán cumplir con lo ofrecido. Para eliminarlas se puede calcular el precio medio de las ofertas recibidas y excluir aquellas que sean inferiores en un determinado porcentaje (puede ser del 20 o el 30%, pero esto variará en función del número de ofertas recibidas y del valor absoluto del proyecto).

778. En cualquier caso, es imprescindible que, aunque los pliegos sean elaborados por expertos, su contenido sea discutido y aprobado en los Consejos de Planificación y cualquier persona interesada pueda acceder a ellos, porque es la transparencia del proceso la que podrá evitar la existencia de prácticas corruptas.

779. Además, en el momento de evaluar las ofertas recibidas debe formarse un equipo de evaluación, que no debe estar formado exclusivamente por expertos. Es muy importante que miembros de los Consejos de Planificación participen en la evaluación no solo para asegurar la transparencia, sino también porque su visión a pie de calle puede detectar en las ofertas aspectos que no hayan percibido los técnicos.

780. Una vez evaluadas todas las ofertas, conviene que sea el Consejo en pleno el que apruebe, tras escuchar y debatir las explicaciones del Equipo de evaluación, la adjudicación a la empresa seleccionada.

781. Finalmente, una vez concluido el proceso de adjudicación deben hacerse públicas todas las ofertas recibidas y la valoración que se dio a cada uno de sus apartados, además de informar de cuál ha sido la empresa seleccionada. Al ofrecer a todos los ciudadanos y ciudadanas la posibilidad de conocer los detalles de la evaluación realizada, se pone un dique a cualquier posible arbitrariedad o favoritismo.

b) Instrumentos de control social

782. Así como es importante que el proceso de contratación de las empresas sea transparente y pueda ser controlado socialmente, una vez iniciada la ejecución de un proyecto por una empresa contratada es extraordinariamente importante asegurar el control social. Hay que pensar que en este caso no son miembros del consejo o responsables designados por este los que van a dirigir la obra y organizar el acopio de suministros y la distribución de los medios y la fuerza de trabajo, sino que es una empresa ajena la que realiza todas estas tareas y es muy posible que los intereses de esa empresa, ampliar sus márgenes de beneficio reduciendo sus costos, puedan no coincidir con los del Consejo, que deseará que la obra tenga la calidad indicada en la oferta y requerida en el pliego de condiciones.

783. Para ello, inmediatamente después que se haya firmado el contrato con una empresa, conviene crear un Equipo de Seguimiento cuya función debe ser la de controlar la ejecución del proyecto evitando que la empresa se desvíe respecto de lo comprometido en su oferta.

El Equipo de Seguimiento

784. Conviene que formen parte de este Equipo de Seguimiento al menos parte de las personas que integraron el equipo que evaluó las diferentes ofertas porque son los que mejor conocerán el contenido de la oferta seleccionada en relación con lo solicitado en el pliego de condiciones.

785. Pero, además, conviene que se integren en este equipo algunas personas que no participaron en el equipo de evaluación de la propuesta, de forma que aporten una visión no contaminada del proceso de ejecución (una persona que participó en la selección de la oferta puede tender instintivamente a disculpar desviaciones que pondrían en cuestión su selección).

786. En cualquier caso, todos los miembros del Equipo de Seguimiento, deben ser personas con prestigio dentro de la población y con conocimientos suficientes para realizar su tarea. Ello no quiere decir que sean técnicos

expertos en la materia, pero si deben estar en condiciones de evaluar los resultados y comprobar que lo realizado se ajuste a lo previsto.

El cumplimiento de los plazos

787. Conviene dividir la ejecución de los proyectos complejos en etapas, fijando un plazo para la ejecución de cada una de ellas y estableciendo incluso penalizaciones por el incumplimiento de estos plazos.

788. Una tarea esencial del Equipo de Seguimiento es comprobar que se van cumpliendo los plazos previstos, para lo cual pueden elaborar lo que se denomina “actas de conformidad” mediante las cuales el Equipo certifica que se ha ejecutado la etapa en el plazo previsto y que lo ejecutado cumple lo establecido en el pliego de condiciones y la oferta.

789. Estas actas pueden servir para justificar los posibles pagos a cuenta que vayan haciéndose a la empresa según va cumpliendo cada uno de los plazos.

790. Justamente por ello las actas de conformidad no deben ser nunca un mero trámite, el Equipo de Seguimiento debe revisar en profundidad lo realizado, comprobando cada una de las especificaciones y reclamando en el caso de que se aprecien desviaciones.

791. Se puede utilizar un cuadro similar al que pusimos como ejemplo para el seguimiento del cronograma en las ejecuciones directas para programar la revisión y elaboración de las actas de conformidad.

792. Además de estas revisiones planificadas, el equipo debe realizar revisiones sorpresa para vigilar la evolución del proyecto y detectar posibles defectos antes de que sea demasiado tarde.

Evitar las desviaciones del costo

793. Uno de los riesgos en la ejecución indirecta es el de que, una vez iniciada esta, la empresa adjudicataria solicite revisiones en el precio fijado argumentando la aparición de costos no previstos en el proyecto.

794. Sin negar que esto pueda ser cierto en algunos casos, el Equipo de Seguimiento debe ser muy firme frente a estas peticiones y solo atenderlas cuando resulte claro que efectivamente se han dado imprevistos que han encarecido el proyecto.

795. Algunas empresas realizan ofertas deliberadamente bajas para conseguir la adjudicación, con la intención de solicitar posteriormente, con la obra ya iniciada, revisiones al alza alegando imprevistos. La mejor forma de evitar este ardid es comprobar, en el momento de la evaluación de las ofertas, que no se han introducido bajas temerarias en estas. En cualquier caso, debe ser el Consejo de Planificación el que, informado por el Equipo de Seguimiento, apruebe o no una modificación en el precio pactado.

El registro fotográfico

796. Igual que en el caso de la ejecución directa, es muy interesante contar con un registro fotográfico del avance de la obra (incluida la situación inicial) Se pueden fijar paneles informativos con una sucesión de fotografías mostrando como está evolucionando la obra a lo largo del tiempo.

4) Evaluación final de los resultados

797. No basta con elaborar buenos proyectos si quedan en el papel o no se ejecutan correctamente, por ello el seguimiento y evaluación de estos es un paso fundamental. Por desgracia hay muchas más propuestas de cómo diseñar un proyecto y de cómo evaluar si este ha sido bien confeccionado, que herramientas para evaluar sus resultados y, especialmente, para evaluar la transformación de la gente que participó en la puesta en práctica de dicho proyecto, y más aún de lo que significó para la gente haber participado activamente en el proceso de planificación en el que hubo que decidir cuáles de los posibles proyectos eran seleccionados para formar parte del plan.

798. Por eso, una vez concluido un proyecto no es suficiente con levantar un acta que dé fe de que la obra se ha terminado satisfactoriamente.

799. Es importante que el equipo responsable del proyecto (en el caso de proyectos de ejecución directa) o el Equipo de Seguimiento (en el caso de ejecución indirecta) hagan un balance de la experiencia que pueda servir en el futuro.

800. Para ello se sugiere un formulario de evaluación como en el que exponemos en el Anexo III. En él debemos abordar los siguientes temas:

a) Lista de verificación de resultados esperados

801. A partir de los datos incluidos en el proyecto original hay que comprobar si la obra, una vez concluida, reúne las características esperadas, o se han producido desviaciones respecto del proyecto original. Para ello conviene elaborar un listado de verificación donde se recojan los puntos esenciales del proyecto y repasar punto por punto para comprobar que efectivamente se han cumplido todos ellos.

802. Esta verificación es esencial cuando ha sido un tercero (empresa privada, agencia pública, etcétera) el que ha ejecutado el proyecto, pues sirve para comprobar que no haya habido desviaciones voluntarias o involuntarias, no autorizadas por la entidad territorial, respecto de lo que se contrató y pueda determinar modificaciones en el precio pactado. Pero incluso en el caso de proyectos realizados por ejecución directa (como es el caso de nuestro ejemplo de la placita) también es importante esta evaluación para comprobar si el proyecto se ha ejecutado tal como estaba previsto.

b) Cumplimiento de los objetivos e impacto sobre la comunidad, el área territorial o el municipio

803. Como todo proyecto está destinado a satisfacer alguna aspiración y por ello debe materializarse en objetivos concretos, es importante comprobar si estos objetivos se han alcanzado efectivamente una vez concluida la obra, o están en camino de alcanzarse. Es decir, no basta con que el proyecto se haya finalizado satisfactoriamente. Es necesario evaluar si efectivamente está sirviendo para cumplir el objetivo buscado: De nada sirve haber construido una fábrica para procesar maíz si los agricultores (al no haber sido motivados, ni capacitados, ni dotados de insumos) no cultivan maíz. O habilitar una placita que como queda lejos del centro de la comunidad, nadie usa.⁸⁵

804. Hay que evaluar también el impacto que el proyecto logra tener en la población en su conjunto. Este tipo de evaluación debe realizarse un tiempo después de finalizada la obra para permitir que esta muestre sus resultados. Este tiempo dependerá del carácter de la obra.

c) Sistematización de la experiencia

805. Una vez finalizada la ejecución del proyecto es muy conveniente realizar un breve balance de la experiencia señalando las dificultades encontradas y la manera como fueron siendo superadas por la gente. Esto puede ser muy útil para futuras experiencias. Es el momento además de evaluar si el proyecto tal como estaba concebido hubiera podido ser mejorado a la luz de la experiencia. Es decir, de cara a futuros proyectos, cuales hubieran podido ser los cambios que, técnicamente, hubieran mejorado el proyecto.

806. En el caso de proyectos ejecutados indirectamente, en la experiencia se debe recoger como se han desarrollado las relaciones con la empresa responsable, su grado de colaboración con el Equipo de Seguimiento, si aceptó con facilidad las sugerencias y observaciones del equipo, si ha habido que modificar el importe contratado, si ha habido conflictos laborales, etcétera. Esta información podrá ser tenida en cuenta cuando haya que adjudicar la ejecución indirecta de nuevos proyectos.

⁸⁵ Estos son errores típicos de la planificación desde arriba, cuando los técnicos no se paran a considerar la realidad inmediata y las necesidades y expectativas de la gente, pero que también puede producirse en la planificación desde abajo por falta de experiencia o porque existía un grupo de presión del que no se era consciente. Por eso, es muy importante evaluar no solo el proyecto en sí, sino en relación con el objetivo perseguido, para no repetir en el futuro esos errores. Es malo actuar sin planificar, pero también lo es planificar mal.

d) Consolidación de lo logrado

807. Nos parece importante también —como decíamos en el párrafo 338 de la Sección I— que, una vez terminadas las obras, por ejemplo, pintar una escuela, construir un parque infantil, el Consejo de Planificación correspondiente organice algún sistema que permita mantenerlas en buen estado, por ejemplo, un comité de vigilancia conformado por vecinas y vecinos de la comunidad o lo que el alcalde de Caroní, Clemente Scotto, llamó: “consolidación democrática de las obras”.⁸⁶

808. Los resultados de la evaluación de cada proyecto deben ser analizados por los respectivos Consejos de Planificación y presentados a los grupos de trabajo de la respectiva asamblea para su análisis. Y como pensamos que, más que detenerse en estos resultados, es importante que quienes participan en el proceso de planificación piensen en cómo este ha afectado a la población en su conjunto, nos parece importantes que se hagan las siguientes preguntas:

- (a) ¿Cuál es la visión general que tienen del proyecto?
- (b) ¿Qué consideran lo mejor del proyecto?
- (c) ¿Creen que otras personas concuerdan con ustedes en esta evaluación, por qué?

Con estas preguntas no buscamos obtener datos concretos sino simplemente dirigir la atención hacia algo que es difícilmente cuantificable pero que es esencial a nuestro trabajo.

2. El seguimiento y control del plan

1) Seguimiento del Plan

a) Seguimiento permanente

809. Una vez iniciada la ejecución de un Plan de Desarrollo es conveniente hacer un seguimiento permanente del trabajo realizado, de manera de ir chequeando lo que está funcionando y corregir lo que no funciona.

810. Para ello, el correspondiente consejo debe designar un Equipo de Seguimiento del Plan cuya tarea será la de seguir en su conjunto el desarrollo del Plan, a partir de las informaciones que deben proporcionarle los equipos responsables de la ejecución o de seguimiento de cada proyecto.

811. Se puede seguir el avance del conjunto de los proyectos mediante un cronograma similar al que describimos en el párrafo 743, Cuadro 2, donde en la primera columna se colocarían todos los proyectos incluidos en el plan, marcando las fechas de inicio y finalización previstas. Sobre

⁸⁶ Sección I, párrafo 338.

este gráfico se irá marcando el avance de los proyectos para determinar si se están produciendo retrasos y proponer al Consejo de Planificación las medidas oportunas para rectificar la situación en caso que esta situación se esté dando.

812. Llevar este control es particularmente importante en el caso de proyectos que sean prerrequisito para la realización de otros y que en el gráfico anterior deberían colocarse juntos para facilitar la visualización de los posibles desajustes.

813. Igualmente se debe hacer un seguimiento de la evolución del gasto realizado, de las cantidades disponibles en tesorería, y particularmente de cualquier irregularidad que pueda producirse en los ingresos previstos para asegurar que existe financiamiento disponible para los pagos que deberán irse realizando periódicamente.

814. Para ello puede ser útil elaborar un calendario de ingresos y pagos e ir punteando estos para comprobar que se producen de acuerdo con lo planificado.

815. En el caso de que el plan, como decíamos en el párrafo 726, incluyera otras medidas diferentes de la inversión directa, debe hacerse un seguimiento para comprobar si se están aplicando y en qué grado, su efectividad, su costo y las posibles desviaciones en las previsiones iniciales que aconsejen alguna rectificación.

b) Evaluaciones periódicas

816. Periódicamente, el Equipo de Seguimiento del Plan debe presentar al correspondiente Consejo de Planificación una evaluación de cómo se está desarrollando el plan y, si se están produciendo desviaciones, proponer las medidas para rectificarlas.

817. Este no debe ser un acto formal. El Consejo debe estudiar detenidamente la evaluación presentada y solicitar, si es necesario, aclaraciones a responsables o equipos de seguimiento de proyectos concretos, para finalmente adoptar las medidas que crea necesarias para asegurar el cumplimiento del plan.

c) Transparencia informativa

818. Los datos sobre la evolución del plan deben estar accesibles a todas las personas interesadas mediante su colocación en páginas web, colocación de paneles informativos, etcétera. Es muy importante que la población conozca lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.

819. Incluso, en el caso de que se hayan detectado desviaciones importantes que pueden afectar al cumplimiento del plan, puede ser conveniente

convocar a la asamblea correspondiente para informar de la situación y de las medidas que se considera necesario adoptar.

2) Control de los resultados del Plan

a) Balance de los resultados

820. Anualmente en el caso de los Planes de Inversión Anual y a la conclusión del periodo correspondiente en los Planes de Desarrollo, el Equipo de Seguimiento del Plan debe hacer un balance de los resultados alcanzados, indicando los proyectos concluidos satisfactoriamente, aquellos pendientes de terminar y, si los hubiera, aquellos que no han podido iniciarse o se han descartado por diversas razones.

821. Este balance debe incluir la inversión global realizada, desglosada por áreas temáticas, indicando cuál era la prevista en el plan y explicando las posibles desviaciones respecto a lo planificado.

822. Si el plan hubiera incluido otras medidas además de la inversión directa, deben especificarse los resultados alcanzados, su costo (incluido el costo fiscal implícito por los ingresos dejados de percibir si se trataba de minoraciones de impuestos).

823. Todo ello debe permitir una evaluación del esfuerzo global realizado.

824. Por otra parte, como el plan tenía una serie de objetivos en relación con las aspiraciones que la población formuló al comienzo del proceso, debe analizarse si se han alcanzado esos objetivos.

825. Esta tarea será más fácil cuando los objetivos puedan ser cuantificados, pero incluso si se trata de objetivos no cuantificables debe hacerse un esfuerzo por precisar si se han alcanzado o se está en camino de ello.

826. Toda esta información es la que debe permitir al Consejo de Planificación evaluar los resultados del plan (sea un Plan de Inversión Anual o el Plan de Desarrollo Plurianual) y determinar si es preciso introducir modificaciones en los siguientes planes anuales que tendrá que someter a discusión y aprobación en la correspondiente asamblea.

827. Hay que hacer notar que aunque el balance definitivo del Plan Anual de Inversiones o del Plan de Desarrollo Plurianual solo podrá realizarse al concluir el correspondiente periodo de aplicación, siempre será necesario elaborar un balance provisional (con una estimación de los resultados) unos meses antes de la conclusión del plan correspondiente, para poder revisar o elaborar el siguiente plan antes de la conclusión del anterior, de forma que una vez concluido un plan anual de inversiones pueda iniciarse, sin solución de continuidad, el siguiente y que a la conclusión de un Plan de Desarrollo Plurianual ya esté preparado el siguiente plan de desarrollo.

b) Balance social del Plan

828. Por último, el consejo debe preocuparse no solo de dar seguimiento a las acciones materiales que se incluían en el plan, sino que debe valorar también los efectos positivos y negativos que el plan está produciendo en la situación subjetiva de sus habitantes. Y no solo aquellos aspectos que pueden ser consecuencia, directa o indirecta, del propio accionar del plan, sino también aquellos que pueden ser el resultado de la influencia de otros factores ajenos al propio plan. Por ejemplo, debe estudiar cómo están evolucionando las relaciones entre sus habitantes, cómo se están articulando los diversos comités de trabajo y organizaciones comunitarias entre ellos, cómo está percibiendo la gente el desempeño del gobierno, dónde están localizados los conflictos. Sería muy útil ir confeccionando papelógrafos con todos estos datos para poder visualizar la situación de la población en su conjunto, en un momento determinado de su desarrollo, ver cómo esta situación va evolucionando en el tiempo y poder señalar los nudos críticos que hay que solucionar para incluirlos en los próximos planes.

II ANEXOS

Anexo I. Ejemplos de formularios y cuadros para recoger y consolidar la información de la base de datos

Introducción

829. Tal como indicamos al final del Capítulo I de esta sección, es importante preparar formularios o planillas donde ir recogiendo los datos de interés para elaborar la base de datos. Lo ideal, como dijimos, es que, si se dispone de recursos informáticos, se elabore por esta vía un sencillo programa que permita tanto la recogida como el tratamiento y aprovechamiento de la información. Pero, atendiendo a la posibilidad de que haya comunidades donde esto no sea posible, ponemos a disposición de nuestros lectores algunos ejemplos de formularios o planillas que pueden ser rellenados a mano.

830. En el primer ejemplo de formulario (Residentes, su Vivienda y Niveles de participación), que corresponde a la información que los activistas deben recoger en su visita casa por casa (ver Sección I, párrafos 223 y 224), presentamos algunas preguntas relativas a los datos personales de los residentes en la vivienda, presencia de minorías étnicas, escolaridad, situación laboral, desigualdades de género, problemas sanitarios; nos referimos también al estado de sus viviendas, su equipamiento, etcétera y, finalmente —algo que rara vez se aborda en estos formularios— abordamos el tema de los niveles de participación de los residentes en la comunidad.

831. Dentro de lo posible, el primer dato: la edad y el género de todos los residentes en la vivienda debe obtenerse de los censos o padrones municipales. Este sería un paso previo al inicio del proceso y debe servir para planificar las visitas que deben realizarse más tarde casa por casa, una vez levantadas las aspiraciones, para completar la información con preguntas directas a los residentes.

832. Por otra parte, es posible que en el caso de algunos datos sobre cuestiones más conflictivas (homosexualidad, aborto, existencia de bandas, etcétera), más que mediante preguntas directas, sea necesario recurrir a prospecciones indirectas con vecinos, asistentes sociales, etcétera.

833. En cualquier caso, debemos señalar que la recogida de esta información directa casa por casa supone un esfuerzo muy importante para los activistas que asuman esta tarea y significa, queramos o no, un cierto nivel de intromisión en la intimidad de las familias. Por ello, en nuestro ejemplo, no hemos esforzado por limitar al máximo las preguntas

y centrarlas en las cuestiones verdaderamente relevantes, sin pretender abarcar todas las posibles temáticas.

834. En un segundo ejemplo de formulario, los datos obtenidos en este primer ejemplo deben ser consolidados mediante cuadros que reflejen la situación global de la comunidad. Solo así el esfuerzo realizado en la visita casa por casa y los datos obtenidos por esta vía serán de utilidad permitiendo tener una visión del conjunto de la comunidad.

835. Esta es una tarea del equipo de Planificación Comunitaria o de las personas que él designe, en el caso que se decida consolidar primero los datos obtenidos en las áreas vecinales. Por desgracia, suele ocurrir que se acumulen los formularios en un determinado lugar, pero nunca se realiza el esfuerzo de consolidar sus resultados, por eso es que insistimos tanto en este punto que parece tan obvio.

836. Los cuadros que consolidan los datos del primer formulario contienen los mismos ítems o rubros que los cuadros del primer formulario, solo que esta vez aparecerán las cifras absolutas totales que corresponden a la comunidad y su expresión en porcentajes.

837. En un tercer ejemplo de formulario (Equipamiento social de la comunidad) se recogen los datos de la comunidad como un todo. En él nos referimos a las instalaciones existentes relacionadas con el tema de la Alimentación, Educación, Salud, Seguridad, Cultura, Recreación, Deportes, Servicios Financieros. Abordamos también el tema de la Infraestructura, Electricidad, Comunicaciones, Comunicaciones, Situación Ambiental, y, por último, a las experiencias de solidaridad comunitaria, la existencia de liderazgos comunitarios y el apoyo que pueda ser recibido desde fuera.

838. Este formulario complementa la información recogida en los cuadros anteriores y debe ser rellenado por el Equipo de Planificación Comunitaria correspondiente mediante la observación directa y/o la consulta a registros y archivos públicos. En este caso, lo más importante es asegurar la objetividad de la información recogida y una forma de hacerlo es configurar equipos de dos o tres personas que tengan que ponerse de acuerdo para responder a cada grupo de cuestiones.

839. Terminamos este anexo poniendo un ejemplo parcial donde figuran algunos datos que habría que recoger para permitirnos profundizar en la aspiración de que todos los habitantes en edad de trabajar puedan hacerlo sin discriminación alguna.

840. Estos ejemplos de formularios son solo un modelo y están pensados para una comunidad urbana. Cada comunidad debería adaptarlos o modificarlos de acuerdo con sus circunstancias y necesidades. Por ejemplo, la edad de menos de 5 años que señalamos en algunos cuadros del formulario

corresponde a niños y niñas que no están en edad de escolarización obligatoria y la de 5 a 16 corresponde a la franja de edad de escolarización obligatoria, pero las edades concretas pueden ser diferentes según de que país se trate. Lo mismo ocurre con la edad legal de jubilación que nosotros hemos adoptado de 65 años.

841. Varias cosas podrán simplificarse en el caso de una comunidad rural o una comunidad indígena, aunque en estos casos es muy probable que también se deberían introducir, como datos a recabar, los relacionados con las actividades agrícolas, tamaño de las parcelas, calidad del terreno, fuentes de agua, etcétera.

842. Obsérvese que en los formularios que ofrecemos como modelo, las opciones de respuesta pueden ser excluyentes en unos casos (si es un chalet, no puede ser una barraca o un apartamento) y solo se puede marcar una opción; pero en otros, por el contrario, las opciones no son incompatibles entre sí (se puede tener teléfono fijo y también celular o Internet y celular y teléfono fijo, etcétera, de forma que al rellenar el formulario pueden seleccionarse todas o algunas de las opciones. En un tercer caso, el más frecuente en nuestro formulario, habrá que cuantificar el número de sucesos que corresponden a cada opción. Por ejemplo, al preguntar por la población por franjas de edad debemos especificar en cada franja cuántas personas dentro de la vivienda se encuentran en esa franja de edad. En estos casos, muchas veces vamos a pedir que se desglose por géneros la cifra total y en algunos casos, además, el número de jóvenes y niños y niñas dentro del total. Es importante hacer notar que en este desglose se entienden por hombres o mujeres todas las personas de ese sexo, con independencia de la edad.

843. Para facilitar el trabajo, en las cuestiones de opción única y las de opción múltiple el paréntesis cuadrado está colocado a la izquierda de la opción y debe ser rellenado con una X. Cuando se trate de una opción múltiple así se indica en el título de la cuestión. Cuando haya que introducir una cifra, el paréntesis cuadrado aparece a la derecha de la opción y precedido de alguna de las letras T, H, N, J, y N, que significan total, hombres, mujeres, jóvenes y niños, respectivamente y el número debe ponerse dentro de dicho paréntesis. En el caso de que haya más opciones que las señaladas, estas se agregan en forma escrita en el acápite Otras/ Otros de la lista señalada.

Ejemplo de opción única:

24. Tipo de vivienda

Casa unifamiliar

Apartamento

Rancho

Barraca

Otros

Ejemplo de opción múltiple

36. Comunicaciones (Opción múltiple)

Teléfono fijo

Internet

Celular

No tiene

Ejemplo de opción múltiple con varias opciones

37. Actividad comercial o de servicios en vivienda (opción múltiple)

No hay

Tienda legal no legal

Taller legal no legal

Oficina legal no legal

Servicio legal no legal

Ejemplo numérico

7. Personas escolarizadas en cada franja de edad.

Menos de 5 años **T [3] H [2] M [1]**

De 5 a 16 años **T [7] H [3] M [4]**

De 17 a 25 años **T [6] H [5] M [1]**

Otras edades **T [1] H [0] M [1]**

Ejemplo de opción única combinado con numérico

2. Tienda de alimentación (almacén, bodega, etcétera)

No existe

Existe No [3]

Ejemplo de otros

15. Personas con alguna enfermedad crónica

Cáncer **T []**

Diabetes **T [2]**

Sida **T [1]**

Corazón T[]
 Hepatitis T[]
 Leucemia T[]
 Epilepsia T[]
 Tuberculosis T[]
 Hipertensión T[]
 Asma T[]
 Alzhéimer, demencia senil T[]
 Enfermedad mental T[]
 Otras. Crohn [Es un ejemplo]..... T [1]

Primer ejemplo de Formulario (Residentes, su Vivienda y sus niveles de participación)

Responsable (s) de la encuesta

Nombre.....

Teléfono.....Correo electrónico.....

Dirección de la vivienda.....

.....

No de miembros []. Cabeza de familia. H []M []

I. Datos de los residentes

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS HABITANTES

1. Edad

| | |
|---------------|-------------------|
| Menores de 05 | T [] H [] M [] |
| 05 a 16 | T [] H [] M [] |
| 16 a 25 | T [] H [] M [] |
| 26 a 40 | T [] H [] M [] |
| 41 a 65 | T [] H [] M [] |
| 66 a 80 | T [] H [] M [] |
| + de 80 | T [] H [] M [] |

| | |
|-----------------|--|
| De 5 a 16 años | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| De 17 a 25 años | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Otras edades | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |

Trabajo

8. Situación laboral mayores de 16 años

Trabaja T H M J

Trabajo temporal T H M J

Cesante con seguro T H M J

Cesante sin seguro T H M J

Jubilado/a T H M

No trabaja T H M J

9. ¿Hay menores de 16 años trabajando?

| | |
|------------------------------|----------------------------|
| Trabajan | T <input type="checkbox"/> |
| Trabajan ocasionalmente | T <input type="checkbox"/> |
| Han trabajado pero ahora no | T <input type="checkbox"/> |
| No han trabajado ni trabajan | T <input type="checkbox"/> |

10. Área Laboral

| | |
|-------------------|----------------------------|
| Pública | T <input type="checkbox"/> |
| Privada | T <input type="checkbox"/> |
| Por cuenta propia | T <input type="checkbox"/> |
| Otra | T <input type="checkbox"/> |

11. Especialidad laboral

| | |
|--------------|--|
| Electricidad | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Mecánica | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Pintura | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Albañilería | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Agricultura | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Jardinería | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Minería | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Pesca | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Ganadería | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |

| | |
|--------------------|-------------------|
| Enseñanza | T [] H [] M [] |
| Sanidad | T [] H [] M [] |
| Transporte | T [] H [] M [] |
| Comercio | T [] H [] M [] |
| Contabilidad | T [] H [] M [] |
| Economía | T [] H [] M [] |
| Derecho | T [] H [] M [] |
| Recreación | T [] H [] M [] |
| Deportes | T [] H [] M [] |
| Telecomunicaciones | T [] H [] M [] |
| Artesanía | T [] H [] M [] |
| Artes | T [] H [] M [] |
| Otros | T [] H [] M [] |

12. Personas que forman parte de una asociación

| | |
|---------------------------|-------|
| Sindicato de trabajadores | T [] |
| Organización empresarial | T [] |
| Organización profesional | T [] |
| Organización estudiantil | T [] |

13. Nivel de ingresos de la familia

- Menos que el salario mínimo
- Entre 1 y 2 salarios mínimos
- Entre 2 y 5 salarios mínimos
- Más de 5 salarios mínimos
- Más de 10 salarios mínimos
- Más de 20 salarios mínimos

14. Personas que aportan al ingreso familiar

| | |
|---------|-------|
| Hombres | T [] |
| Mujeres | T [] |
| Total | T [] |

Salud y otros**15. Personas con alguna enfermedad crónica**

| | |
|---------------------------|------|
| Cáncer | T[] |
| Diabetes | T[] |
| Sida | T[] |
| Corazón | T[] |
| Hepatitis | T[] |
| Leucemia | T[] |
| Epilepsia | T[] |
| Tuberculosis | T[] |
| Hipertensión | T[] |
| Asma | T[] |
| Alzhéimer, demencia senil | T[] |
| Enfermedad mental | T[] |
| Otras..... | |

16. Personas con capacidades especiales

Total personas T []

17. Personas que necesitan ayuda

Total personas []

18. Personas adictas

Drogadicción T[]

Alcoholismo T[]

Ludopatía T[]

Total con alguna adicción T[]

19. ¿Ha habido embarazos precoces en la familia?

Actualmente []

Recientemente []

Hace tiempo []

20. Niñas en edad de riesgo (de 11 a 16 años)

Número de niñas []

FORMAS DE INFORMACIÓN**21. Fuentes de información de la familia (opción múltiple)**

- Televisión comercial en abierto.
- Televisión de pago.
- Televisión comunitaria.
- Radio.
- Radio comunitaria.
- Periódicos.
- Periódico comunitario.
- Internet.
- Informativos murales.
- Panfletos informativos.
- Reuniones con vecinos.
- No se informa.
- Otro.

2) Datos de la vivienda**Datos generales****22. Superficie de la vivienda (m²) [.....]****23. No de habitaciones [.....]****24. Tipo de vivienda**

- Casa unifamiliar
- Apartamento
- Rancho
- Barraca
- Otros

25. Forma de tenencia

- Propiedad
- Alquiler
- Prestada sin alquiler
- No legalizada

26. Estado de la construcción.

- Buen estado
- Con el desgaste propio del uso
- Mal estado
- Amenaza ruina

27. Baño o aseo

- Sí, completo en la vivienda
- Sí, completo en local anejo
- Solo aseo dentro de la vivienda
- Solo aseo en local ajeno
- Letrina
- No tiene

28. Agua corriente en vivienda

- Sí, con medidor
- Sí, sin medidor
- No

29. Aguas residuales o servidas

- Red pública (cloacas)
- Pozo séptico y letrinas
- No tiene

30. Sistema eléctrico

- Red eléctrica pública
- Planta eléctrica propia
- Enganche ilegal a red eléctrica
- No tiene

31. Gas

- Tubería
- Bombona
- No tiene

32. Recolección de basura

- Recogida a domicilio
- Llevarla a un punto en la cuadra
- No existe

33. Condiciones de salubridad de su casa

- Limpia
- Sucia
- Medianamente limpia

34. Insectos y roedores

- Con presencia de insectos y roedores
- Sin presencia de insectos y roedores

35. Animales domésticos (opción múltiple)

- De compañía (perros, gatos, etcétera)
- Otros (gallinas, cerdos, etcétera)
- No hay

36. Comunicaciones (Opción múltiple)

- Teléfono fijo
- Internet
- Celular
- No tiene

37. Actividad comercial o de servicios en vivienda (opción múltiple)

- No hay
- Tienda legal No legal
- Taller legal No legal
- Oficina legal No legal
- Servicio legal No legal

38. Equipamiento doméstico (opción múltiple)

- Cocina de leña o carbón
- Cocina de gas o eléctrica
- Horno
- Microondas

- Lavadora de platos
- Nevera
- Lavadora
- Secadora
- Calefacción
- Agua caliente
- Aire acondicionado
- Computadora
- Impresora
- Televisor
- Conexión a satélite o cable
- Reproductor DVD
- Equipo de sonido
- Radio

3) Nivel de participación de las personas

39. Personas que participan en alguna de estas organizaciones o actividades comunitarias

| Organización o actividad | Total | Hombres | Mujeres | Jóvenes | Niños |
|--|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Asambleas comunitarias | | | | | |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | |
| Elecciones | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | |
| Actividades culturales (coro, teatro, cinefórum, etcétera) | | | | | |
| Excursiones | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | |
| Organización de abuelos y abuelas | | | | | |
| Brigadas de salud | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | |

| Organización o actividad | Total | Hombres | Mujeres | Jóvenes | Niños |
|---------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Grupo ambientalista | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | |
| Milicias | | | | | |
| Grupos y actividades religiosas | | | | | |
| Partidos políticos | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | |
| Otras | | | | | |
| | | | | | |

40. Frecuencia de la participación en organizaciones o actividades comunitarias

| Organización o actividad | siempre | | | frecuente | | | ocasional | | | rara vez | | | nunca | | |
|---|----------------|---|---|------------------|---|---|------------------|---|---|-----------------|---|---|--------------|---|---|
| | H | M | T | H | M | T | H | M | T | H | M | T | H | M | T |
| Asambleas comunitarias | | | | | | | | | | | | | | | |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | | | | | | | | | | | |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | | | | | | | | | | | |
| Elecciones | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividades culturales (coro, teatro, etcétera) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Excursiones | | | | | | | | | | | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | | | | | | | | | | | |
| Brigadas de salud | | | | | | | | | | | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grupo ambientalista | | | | | | | | | | | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | | | | | | | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | | | | | | | | | | | |
| Milicias | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grupos y actividades religiosas | | | | | | | | | | | | | | | |

| Organización o actividad | siempre | | | frecuente | | | ocasional | | | rara vez | | | nunca | | |
|---------------------------------------|---------|---|---|-----------|---|---|-----------|---|---|----------|---|---|-------|---|---|
| | H | M | T | H | M | T | H | M | T | H | M | T | H | M | T |
| Partidos políticos | | | | | | | | | | | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | | | | | | | | | | | |
| Otras | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |

SEGUNDO EJEMPLO DE FORMULARIO: CONSOLIDACIÓN EN CUADROS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA EN EL EJEMPLO ANTERIOR

I Población. Datos básicos

1. Población. Distribución por franjas de edad

| Edad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|-----------------|---------|---|---------|---|-------|---|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Menos de 5 años | | | | | | |
| De 5 a 16 | | | | | | |
| De 17 a 25 | | | | | | |
| De 26 a 40 | | | | | | |
| De 41 a 65 | | | | | | |
| De 66 a 80 | | | | | | |
| Más de 80 | | | | | | |
| Total | | | | | | |

2. Distribución de la población mayor de 16 años por Estado civil

| Estado civil | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|---------------------------|---------|---|---------|---|-------|---|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Soltero/a | | | | | | |
| Casado/a | | | | | | |
| Unión de hecho | | | | | | |
| Viudo/a | | | | | | |
| Divorciado/a | | | | | | |
| Total, mayores de 16 años | | | | | | |

3. Distribución de la población por nacionalidad

| Nacionalidad | Cifras absolutas | % |
|---------------------------------|-------------------------|----------|
| Nacional | | |
| Extranjero nacionalizado | | |
| Extranjero con residencia legal | | |
| Extranjero ilegal | | |
| Total | | |

4. Comunidades indígenas presentes

| Nombre de la Comunidad Indígena | Cifras absolutas | % |
|--|-------------------------|----------|
| | | |
| | | |
| | | |
| Total, miembros de comunidades indígenas | | |
| Total, miembros de Comunidad | | |

5. Nivel de discriminación (porcentajes sobre población total)

| | Cifras absolutas | % |
|--|-------------------------|----------|
| Se sienten discriminados | | |
| No se sienten discriminados | | |
| Total, miembros de comunidades indígenas | | |

6. Distribución de población mayor de 16 años por nivel de estudios

| Nivel de estudios | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|----------------------------|----------------|----------|----------------|----------|--------------|----------|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Sin instrucción | | | | | | |
| Básica incompleta | | | | | | |
| Básica | | | | | | |
| Bachilleres incompletos | | | | | | |
| Bachiller | | | | | | |
| Técnicos incompletos | | | | | | |
| Técnicos | | | | | | |
| Universitarios incompletos | | | | | | |
| Universitarios | | | | | | |
| Postgrado | | | | | | |
| Total, | | | | | | |

7 a. Población escolarizada y total según franjas de edad

| Franja de Edad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|-------------------------------|---------|-------|---------|-------|-------|-------|
| | Esc. | total | Esc. | total | Esc. | total |
| Menos de 5 años | | | | | | |
| De 5 a 16 | | | | | | |
| De 17 a 25 | | | | | | |
| Otras edades | | | | | | |
| Total, población escolarizada | | | | | | |

7 b. Porcentajes de población escolarizada según franjas de edad (sobre el total de cada franja de edad)

| Franja de Edad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|-------------------------------|---------|---|---------|---|-------|---|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Menos de 5 años | | | | | | |
| De 5 a 16 | | | | | | |
| De 17 a 25 | | | | | | |
| Otras edades | | | | | | |
| Total, población escolarizada | | | | | | |

II Población. Datos laborales**8 a. Distribución de la población mayor de 25 años según situación laboral**

| Edad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|--------------------|---------|---|---------|---|-------|---|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Trabaja | | | | | | |
| Trabajo temporal | | | | | | |
| Cesante con seguro | | | | | | |
| Cesante sin seguro | | | | | | |
| Jubilado/a | | | | | | |
| No trabaja | | | | | | |
| Total | | | | | | |

8 b. Situación laboral y escolar de la juventud

| Personas entre 16 y 25 años | Cifras absolutas | % |
|--|------------------|---|
| Tienen trabajo fijo | | |
| Realizan trabajos temporales | | |
| Total, trabajan | | |
| Han trabajado (cesantes) | | |
| Total, trabajan o han trabajado | | |

| Personas entre 16 y 25 años | Cifras absolutas | % |
|------------------------------------|-------------------------|----------|
| No trabajan | | |
| Estudian | | |
| Ni estudian ni trabajan | | |
| Total, jóvenes | | |

9 a. Trabajo infantil

| Menores entre 5 y 16 años | Cifras absolutas | % |
|----------------------------------|-------------------------|----------|
| Realizan trabajo fijo | | |
| Realizan trabajo temporal | | |
| <i>Total, menores trabajando</i> | | |
| Total, menores en comunidad | | |

9 b. Extensión del Trabajo infantil

| Viviendas | Cifras absolutas | % |
|--|-------------------------|----------|
| Viviendas donde hay menores trabajando | | |
| Total, viviendas comunidad | | |

10. Área laboral de los mayores de 16 años. (Porcentajes sobre población total mayor de 16 años trabajando)

| Área Laboral | Cifras Absolutas | % |
|--------------------------------------|-------------------------|----------|
| Pública | | |
| Privada | | |
| Por cuenta propia | | |
| Otra | | |
| Total, mayores de 16 años trabajando | | |

11. Especialidad laboral

| Especialidad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|---------------------|----------------|----------|----------------|----------|--------------|----------|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Electricidad | | | | | | |
| Mecánica | | | | | | |
| Pintura | | | | | | |
| Albañilería | | | | | | |
| Agricultura | | | | | | |
| Jardinería | | | | | | |
| Minería | | | | | | |
| Pesca | | | | | | |
| Ganadería | | | | | | |
| Enseñanza | | | | | | |

| Especialidad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|--------------------|---------|---|---------|---|-------|---|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Sanidad | | | | | | |
| Transporte | | | | | | |
| Comercio | | | | | | |
| Contabilidad | | | | | | |
| Economía | | | | | | |
| Derecho | | | | | | |
| Recreación | | | | | | |
| Deportes | | | | | | |
| Telecomunicaciones | | | | | | |
| Artesanía | | | | | | |
| Artes | | | | | | |
| Otros | | | | | | |
| Total | | | | | | |

12. Participan en alguna asociación

| Afiliados a | Cifras absolutas | % |
|---------------------------|------------------|---|
| Sindicato de trabajadores | | |
| Organización empresarial | | |
| Organización profesional | | |
| Organización estudiantil | | |
| Total, afiliados | | |
| Total, Comunidad | | |

13. Presupuesto Familiar

| Ingresos de la vivienda | Viviendas | |
|----------------------------------|------------------|---|
| | Cifras absolutas | % |
| Menos del salario mínimo | | |
| Entre 1 y 2 salarios mínimos | | |
| Entre 2 y 5 salarios mínimos | | |
| De 5 a 10 salarios mínimos | | |
| De 10 a 20 salarios mínimos | | |
| Más de 20 salarios mínimos | | |
| Total, viviendas censadas | | |

14 a. Personas en la vivienda que colaboran en el Presupuesto familiar

| | Viviendas | |
|----------------------------------|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Una sola persona | | |
| Dos personas | | |
| Tres personas | | |
| Cuatro personas | | |
| Más de cuatro personas | | |
| Total, viviendas censadas | | |

14 b. Personas en la vivienda que colaboran en el Presupuesto familiar según género

| | Viviendas | |
|----------------------------------|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Solo hombres | | |
| Más hombres que mujeres | | |
| Mujeres y hombres por igual | | |
| Más mujeres que hombres | | |
| Solo mujeres | | |
| Total, viviendas censadas | | |

III Población. Datos sobre salud**15 a. Incidencia de enfermedades crónicas**

| Enfermos de | Cifras absolutas | % |
|--------------------------------|-------------------------|----------|
| Cáncer | | |
| Diabetes | | |
| Sida | | |
| Corazón | | |
| Hepatitis | | |
| Leucemia | | |
| Epilepsia | | |
| Tuberculosis | | |
| Hipertensión | | |
| Asma | | |
| Alzhéimer, Demencia Senil | | |
| Enfermedad Mental | | |
| Otras..... | | |
| Total enfermos crónicos | | |
| Total Población | | |

15 b. Viviendas en la que hay enfermos crónicos

| Viviendas con enfermos de: | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Cáncer | | |
| Diabetes | | |
| Sida | | |
| Corazón | | |
| Hepatitis | | |
| Leucemia | | |
| Epilepsia | | |
| Tuberculosis | | |
| Hipertensión | | |
| Asma | | |
| Alzhéimer, Demencia Senil | | |
| Enfermedad Mental | | |
| Otras | | |
| Viviendas con enfermos crónicos | | |
| Total Viviendas | | |

15 c. Viviendas con enfermos crónicos según número de enfermos (Porcentajes sobre el total de viviendas)

| Número de enfermos crónicos en la vivienda | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguno | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas en la Comunidad | | |

16 a. Personas con capacidades especiales o que necesitan ayuda

| Población | Cifras Absolutas | % |
|----------------------------|-------------------------|----------|
| Con capacidades especiales | | |
| Que necesitan ayuda | | |
| Población Total | | |

16 b. Viviendas con personas con capacidades especiales

| Número de personas con capacidades especiales en la vivienda | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguna | | |
| 1 persona | | |

| Número de personas con capacidades especiales en la vivienda | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con personas con capacidades especiales | | |
| Total, viviendas en la Comunidad | | |

17. Viviendas con personas que necesitan ayuda

| Número de personas que necesitan ayuda en la vivienda | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguna | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con personas que necesitan ayuda | | |
| Total, viviendas en la Comunidad | | |

18 a. Personas adictas

| Población | Cifras Absolutas | % |
|----------------------------|-------------------------|----------|
| Drogas | | |
| Alcoholismo | | |
| Ludopatía | | |
| Total, con alguna adicción | | |
| Total, población | | |

18 b. Viviendas con personas adictas. Drogas

| Número de adictos a las drogas en la vivienda | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguno | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con adictos a las drogas | | |
| Total, Viviendas en la comunidad | | |

18 c. Viviendas con personas adictas. Alcoholismo

| Número de adictos al alcoholismo en la vivienda | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguno | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con alcohólicos | | |
| Total, Viviendas en la comunidad | | |

18 d. Viviendas con personas adictas. Ludopatía

| Número de adictos al juego en la vivienda | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguno | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con adictos al juego | | |
| Total, Viviendas en la comunidad | | |

18 e. Viviendas con personas con algún tipo de adicción.

| Número de adictos en la vivienda | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Ninguno | | |
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| 3 o más personas | | |
| Total, viviendas con adicto | | |
| Total, Viviendas en la comunidad | | |

19. Embarazos precoces. Antecedentes

| Antecedentes de embarazos precoces en vivienda | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| Hay en estos momentos | | |
| Lo hubo recientemente | | |
| Hace tiempo | | |
| Nunca | | |
| Total | | |

20 a. Embarazos precoces. Riesgo

| Niñas en edad de riesgo en vivienda | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| No hay en estos momentos | | |
| Hay una niña | | |
| Hay dos niñas | | |
| Hay 3 o más niñas | | |
| Total | | |

20 b. Embarazos precoces. Riesgo incrementado

| Niñas en edad de riesgo en vivienda con antecedentes de embarazos precoces | Viviendas | |
|---|-------------------------|----------|
| | Cifras Absolutas | % |
| No hay en estos momentos | | |
| Hay una niña | | |
| Hay dos niñas | | |
| Hay 3 o más niñas | | |

21 medios de información de la familia

| Fuentes de información en las viviendas | Viviendas | |
|--|-------------------------|----------|
| | Cifras absolutas | % |
| Televisión comercial en abierto | | |
| Televisión de pago | | |
| Televisión comunitaria | | |
| Radio | | |
| Radio comunitaria | | |
| Periódicos | | |
| Periódico comunitario | | |
| Internet | | |
| Informativos murales | | |
| Panfletos informativos | | |
| Reuniones con vecinos | | |
| Otros | | |
| No se informa | | |
| Total de viviendas | | |

IV DATOS SOBRE VIVIENDA

22 a- Distribución de viviendas según habitantes

| habitantes | Cifras Absolutas | % |
|--------------------|------------------|---|
| 1 persona | | |
| 2 personas | | |
| De 3 a 5 personas | | |
| De 5 a 10 personas | | |
| Más de 10 personas | | |
| Total | | |

22 b. Distribución de viviendas según superficie

| Superficie | Cifras Absolutas | % |
|-----------------------------|------------------|---|
| Menos de 20 m ² | | |
| De 21 a 60 m ² | | |
| De 61 a 100 m ² | | |
| De 101 a 140 m ² | | |
| Más de 140 m ² | | |
| Total | | |

23. Distribución de viviendas según número de habitaciones

| Número de habitaciones | Cifras Absolutas | % |
|------------------------|------------------|---|
| Estudios | | |
| 1 habitación | | |
| 2 habitaciones | | |
| 3 habitaciones | | |
| 4 habitaciones | | |
| Más de 4 habitaciones | | |
| Total | | |

24. Distribución por tipo de vivienda

| Tipo de vivienda | Cifras Absolutas | % |
|------------------|------------------|---|
| Casa unifamiliar | | |
| Apartamento | | |
| Rancho | | |
| Barraca | | |
| Otros | | |
| Total | | |

25. Distribución por forma de tenencia

| Tenencia | Cifras Absolutas | % |
|-----------------------|-------------------------|----------|
| Propiedad | | |
| Alquiler | | |
| Prestada sin alquiler | | |
| No legalizada | | |
| Total | | |

26. Distribución por estado de la construcción

| Estado de la construcción | Cifras Absolutas | % |
|----------------------------------|-------------------------|----------|
| Buen estado | | |
| Con el desgaste propio del uso | | |
| Mal estado | | |
| Amenaza ruina | | |
| Total | | |

27. Instalaciones sanitarias

| Tienen baño o aseo | Cifras Absolutas | % |
|-----------------------------|-------------------------|----------|
| Sí, completo en la vivienda | | |
| Sí, completo en local anejo | | |
| Solo aseo en la vivienda | | |
| Solo aseo en local anejo | | |
| Solo letrina | | |
| No tiene | | |
| Total | | |

28 Agua corriente en vivienda

| Agua corriente | Cifras Absolutas | % |
|-----------------------|-------------------------|----------|
| No tiene | | |
| Tiene, con medidor | | |
| Tiene, sin medidor | | |
| Total | | |

29. Aguas residuales o servidas

| Sistema | Cifras Absolutas | % |
|-------------------------|-------------------------|----------|
| Red pública (cloacas) | | |
| Pozo séptico y letrinas | | |
| No tiene | | |
| Total | | |

30. Sistema Eléctrico

| Sistema | Cifras Absolutas | % |
|---------------------------------|-------------------------|----------|
| Red eléctrica pública | | |
| Planta eléctrica propia | | |
| Enganche ilegal a red eléctrica | | |
| No tiene | | |
| Total | | |

31. Instalación de gas

| Sistema | Cifras Absolutas | % |
|----------------|-------------------------|----------|
| Tubería | | |
| Bombona | | |
| No tiene | | |
| Total | | |

32. Recolección de basura

| Sistema | Cifras Absolutas | % |
|----------------------------------|-------------------------|----------|
| Recogida a domicilio | | |
| Llevarla a un punto de la cuadra | | |
| No existe | | |
| Total | | |

33. Condiciones de salubridad

| Estado de la vivienda | Cifras Absolutas | % |
|------------------------------|-------------------------|----------|
| Limpia | | |
| Medianamente limpia | | |
| Sucia | | |
| Total | | |

34. Insectos y roedores

| Presencia de insectos y roedores | Cifras Absolutas | % |
|---|-------------------------|----------|
| Con presencia | | |
| Sin presencia | | |
| Total | | |

35. Animales domésticos

| Presencia de animales domésticos | Cifras Absolutas | % |
|---|-------------------------|----------|
| Con animales de compañía | | |
| Con animales de compañía y otros animales domésticos | | |
| Solo otros animales domésticos (cerdos, gallinas, etcétera) | | |
| No hay | | |
| Total | | |

36. Comunicaciones

| Sistema | Cifras Absolutas | % |
|----------------|-------------------------|----------|
| Teléfono fijo | | |
| Internet | | |
| Celular | | |
| No tiene | | |
| Total | | |

37. Actividades económicas en vivienda. Porcentajes sobre total de viviendas

| Actividad | Legales | | Ilegales | | Total | |
|------------------|----------------|----------|-----------------|----------|--------------|----------|
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Sin actividad | | | | | | |
| Tienda | | | | | | |
| Taller | | | | | | |
| Oficina | | | | | | |
| Servicio | | | | | | |
| Total | | | | | | |

38. Equipamiento doméstico

| Equipamiento | Cifras Absolutas | % |
|---------------------------|-------------------------|----------|
| Cocina de leña o carbón | | |
| Cocina de gas o eléctrica | | |
| Horno | | |
| Microondas | | |
| Lavadora de platos | | |
| Nevera | | |
| Lavadora | | |
| Secadora | | |
| Calefacción | | |

| Equipamiento | Cifras Absolutas | % |
|-----------------------------|-------------------------|----------|
| Agua caliente | | |
| Aire acondicionado | | |
| Computadora | | |
| Impresora | | |
| Televisor | | |
| Conexión a satélite o cable | | |
| Reproductor DVD | | |
| Equipo de sonido | | |
| Radio | | |
| Total | | |

V. Niveles de Participación de la población en organizaciones y actividades comunitarias

39. Participación de la población en organizaciones y actividades comunitarias

| Organizaciones y actividades comunitarias | Hombres | | Mujeres | | Jóvenes | | Niños | | Total | |
|--|----------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Asambleas comunitarias | | | | | | | | | | 100 |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | | | | | | |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | | | | | | |
| Elecciones | | | | | | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | | | | | | |
| Actividades culturales (coro, teatro, etcétera) | | | | | | | | | | |
| Excursiones | | | | | | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | | | | | | |
| Organizaciones de abuelos y abuelas | | | | | | | | | | |

| Organizaciones y actividades comunitarias | Hombres | | Mujeres | | Jóvenes | | Niños | | Total | |
|--|----------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Brigadas de salud | | | | | | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | | | | | | |
| Grupo ambientalista | | | | | | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | | | | | | |
| Milicias | | | | | | | | | | |
| Grupos y Actividades religiosas | | | | | | | | | | |
| Partidos políticos | | | | | | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | | | | | | |
| Otras | | | | | | | | | | |

40 a. Frecuencia de la participación de los hombres en organizaciones y actividades comunitarias

| Organizaciones y actividades comunitarias | Siempre | | Frecuente | | Ocasional | | Rara vez | | Nunca | |
|--|----------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|---------------|----------|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Asambleas comunitarias | | | | | | | | | | |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | | | | | | |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | | | | | | |
| Elecciones | | | | | | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | | | | | | |

| Organizaciones y actividades comunitarias | Siempre | | Frecuente | | Ocasional | | Rara vez | | Nunca | |
|---|---------|---|-----------|---|-----------|---|----------|---|--------|---|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Actividades culturales (coro, teatro, etcétera) | | | | | | | | | | |
| Excursiones | | | | | | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | | | | | | |
| Organización de abuelos y abuelas | | | | | | | | | | |
| Brigadas de salud | | | | | | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | | | | | | |
| Grupo ambientalista | | | | | | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | | | | | | |
| Milicias | | | | | | | | | | |
| Grupos y actividades religiosas | | | | | | | | | | |
| Partidos políticos | | | | | | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | | | | | | |
| Otras | | | | | | | | | | |

40 b. Frecuencia de la participación de las mujeres en organizaciones y actividades comunitarias

| Organizaciones y actividades comunitarias | Siempre | | Frecuente | | Ocasional | | Rara vez | | Nunca | |
|---|---------|---|-----------|---|-----------|---|----------|---|--------|---|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Asambleas comunitarias | | | | | | | | | | |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | | | | | | |

| Organizaciones y actividades comunitarias | Siempre | | Frecuente | | Ocasional | | Rara vez | | Nunca | |
|--|----------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|---------------|----------|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | | | | | | |
| Elecciones | | | | | | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | | | | | | |
| Actividades culturales (coro, teatro, etcétera) | | | | | | | | | | |
| Excursiones | | | | | | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | | | | | | |
| Organización de abuelos y abuelas | | | | | | | | | | |
| Brigadas de salud | | | | | | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | | | | | | |
| Grupo ambientalista | | | | | | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | | | | | | |
| Milicias | | | | | | | | | | |
| Grupos y actividades religiosas | | | | | | | | | | |
| Partidos políticos | | | | | | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | | | | | | |
| Otras | | | | | | | | | | |

40 c. Frecuencia de la participación de la población en organizaciones y actividades comunitarias

| Organizaciones y actividades comunitarias | Siempre | | Frecuente | | Ocasional | | Rara vez | | Nunca | |
|--|----------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|---------------|----------|
| | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % | Cifras | % |
| Asambleas comunitarias | | | | | | | | | | |
| Asociaciones de vecinos o similar | | | | | | | | | | |
| Presupuesto y planificación participativa | | | | | | | | | | |
| Elecciones | | | | | | | | | | |
| Actividades y clubes deportivos | | | | | | | | | | |
| Actividades culturales (coro, teatro, etcétera) | | | | | | | | | | |
| Excursiones | | | | | | | | | | |
| Atención a enfermos y ancianos | | | | | | | | | | |
| Organización de abuelos y abuelas | | | | | | | | | | |
| Brigadas de salud | | | | | | | | | | |
| Guardia comunitaria | | | | | | | | | | |
| Grupo ambientalista | | | | | | | | | | |
| Comité de tierras urbano | | | | | | | | | | |
| Trabajo voluntario en la comunidad | | | | | | | | | | |
| Milicias | | | | | | | | | | |
| Grupos y actividades religiosas | | | | | | | | | | |
| Partidos políticos | | | | | | | | | | |
| Organización y actividades de mujeres | | | | | | | | | | |
| Actividades infantiles | | | | | | | | | | |
| Otras | | | | | | | | | | |

Tercer Ejemplo de Formulario: Equipamiento Social de la comunidad**I. EQUIPAMIENTO SOCIAL DE LA COMUNIDAD****Alimentación****1. Panadería** No existe Existe ¿Cuál?..... No **2. Tienda de alimentación (almacén, bodega, etcétera)** No existe Existe ¿Cuál?..... No **3. Supermercado** No existe Existe ¿Cuál?..... No **4. Hipermercado** En la comunidad En comunidades próximas En el municipio**5. Mercado agrario o municipal** En la comunidad En comunidades próximas En el municipio**Instalaciones Educativas****6. Preescolar**En buen estado No Plazas En regular estado No Plazas En mal estado No Plazas Total No Plazas **7. Escuela primaria**En buen estado No Plazas En regular estado No Plazas En mal estado No Plazas Total No Plazas

8. Instituto de secundaria

En buen estado No Plazas

En regular estado No Plazas

En mal estado No Plazas

Total No Plazas

9. Centro de formación profesional

En la comunidad No Plazas

En comunidades próximas No Plazas

En el municipio No Plazas

10. Universidad

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

Instalaciones de Salud**11. Centro de Salud**

Existe en buen estado

Existe en regular estado

Existe en mal estado

No existe

12. Urgencias

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

13. Hospital

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

14. Farmacia

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

Seguridad**15. Zonas de riesgo**

- Existe ¿Cuál?.....
- No existe

16. ¿Bandas armadas?

- Actúan en la comunidad
- Afectan a la comunidad

17. ¿Hay población de la comunidad involucrada en bandas armadas?

- Sí, incluso tienen locales en la comunidad
- Puede haber algunos pero son casos aislados
- No

18. Puesto o patrulla policial

- No existe
- Existe ¿Cuál?.....

19. Patrulla de vecinos

- No existe
- Existe ¿Cuál?.....

Contaminación**20. Contaminación atmosférica**

- No existe
- Existe ¿Cuál?.....

21. Contaminación auditiva

- No existe
- Existe ¿Cuál?.....

22. Aguas contaminadas

- No existe
- Existe ¿Cuál?.....

Comunicaciones**23. Transporte público**

- Existe en buen estado ¿Cuál?.....
- Existe en regular estado ¿Cuál?.....

Existe en mal estado ¿Cuál?.....

No existe

24. Frecuencia

Pasa regularmente varias veces

Pasa regularmente pocas veces

Pasa rara vez

25. Estado de las vías (colocar el porcentaje correspondiente a cada situación)

% de pavimentadas en buen estado

% de pavimentadas en mediano estado

% de pavimentadas en mal estado

% de tierra en buen estado

% de tierra en mediano estado

% de tierra en mal estado

% solo vías peatonales

26. Iluminación pública (colocar el porcentaje correspondiente a cada situación)

% buena

% regular

% mala

% no existe

Cultura y deporte

27. Patrimonio Cultural

No existe

Existe ¿Cuál?.....

28. Centro cultural

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

29. Biblioteca pública

- En la comunidad
 En comunidades próximas
 En el municipio

30. Centro de adultos mayores (club de abuelos)

- En la comunidad
 En comunidades próximas
 En el municipio

31. Canchas deportivas

- En la comunidad
 En comunidades próximas
 En el municipio

32. Piscina

- En la comunidad
 En comunidades próximas
 En el municipio

Recreación**33. Plazas y jardines**

- No existe
 Existe ¿Cuál?..... No
 Con juegos infantiles No
 Sin juegos infantiles No

34. Cafeterías

- No existe
 Existe ¿Cuál?..... No

35. Restaurantes

- No existe
 Existe ¿Cuál?..... No

36. Cine, Teatro

- En la comunidad
 En comunidades próximas

En el municipio

37. Hotel

En la comunidad

En comunidades próximas

En el municipio

38. Confesiones religiosas con centros de culto en la comunidad

.....

Servicios financieros

Sucursales bancarias

En la comunidad No

En comunidades próximas No

En el municipio No

40. Cajeros automáticos

No existe

Existe ¿Cuál?..... No

41. Oficinas de prestamistas

No existe

Existe ¿Cuál?..... No

Actividades económicas en la comunidad

42. Empresas industriales

Grandes empresas con trabajadores

Medianas empresas con trabajadores

Pequeñas empresas con trabajadores

Talleres con trabajadores

43. Empresas de servicios

Grandes empresas con trabajadores

Medianas empresas con trabajadores

Pequeñas empresas con trabajadores

44. Actividades agrarias

- Grandes explotaciones con trabajadores
- Medianas explotaciones con trabajadores
- Pequeñas explotaciones con trabajadores

45. Actividades pesqueras

- Barcos para la pesca de altura con trabajadores
- Barcos para la pesca de bajura con trabajadores
- Botes con trabajadores

46. Actividades extractivas

- Grandes empresas con trabajadores
- Medianas empresas con trabajadores
- Pequeñas empresas con trabajadores

Fuentes de trabajo externas

Identifique, si las hay, las empresas externas a la comunidad que emplean el 10 % o más de la fuerza laboral de esta.

.....

48. MEDIOS DE INFORMACIÓN

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| Red de televisión | No <input type="checkbox"/> |
| Televisión por cable | No <input type="checkbox"/> |
| Televisión comunitaria | No <input type="checkbox"/> |
| Radio | No <input type="checkbox"/> |
| Radio comunitaria | No <input type="checkbox"/> |
| Periódicos | No <input type="checkbox"/> |
| Periódico comunitario | No <input type="checkbox"/> |
| Internet | No <input type="checkbox"/> |
| Informativos murales | No <input type="checkbox"/> |
| Panfletos informativos | No <input type="checkbox"/> |
| Otros | No <input type="checkbox"/> |

49. EXPERIENCIAS DE SOLIDARIDAD COMUNITARIA (OPCIÓN MÚLTIPLE)

- Comedores comunitarios
- Albergues para familias o personas sin hogar

- Donaciones de sangre
 Recogida de ropa usada
 Otros

50. LÍDERES NATURALES COMUNITARIOS

- No existe Existe ¿Cuál?..... No

APOYO EXTERNO

51. ¿Recibe apoyo institucional para alguna obra o iniciativa?.....

.....

52. ¿Recibe apoyo de alguna ONG para alguna obra o iniciativa?.....

.....

53. ¿Recibe otro tipo de apoyo?.....

.....

CUARTO EJEMPLO DE FORMULARIO PARA RECOGER DATOS ADICIONALES PARA INVESTIGAR CON MÁS PROFUNDIDAD EL PROBLEMA DEL EMPLEO

En el formulario para recoger información casa por casa, a los datos generales acerca del trabajo (cuestiones 8 a 14) habría que agregar, al menos, las siguientes cuestiones:

CUESTIONES A FORMULAR

A. Tipo de relación laboral

- | | |
|---------------------------------|--|
| Asalariado fijo | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Asalariado trabajo temporal | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Por cuenta propia | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Ayuda familiar | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Empresario con menos de 5 trab. | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Empresario 5 o más trabajadores | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |

B. Sitio de trabajo

- | | |
|----------------------------------|--|
| En el domicilio | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| Ambulante | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| En establecimiento permanente | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |
| En establecimiento no permanente | T <input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> |

C. Medio de locomoción para ir al trabajo

| | |
|--------------------|-------------------|
| Coche propio | T [] H [] M [] |
| Transporte público | T [] H [] M [] |
| Coche de otros | T [] H [] M [] |
| Taxis | T [] H [] M [] |
| Moto | T [] H [] M [] |
| Bicicleta | T [] H [] M [] |
| Andando | T [] H [] M [] |
| Otros | T [] H [] M [] |

D. Tiempo para llegar al trabajo

| | |
|-----------------------------|-------------------|
| Menos de 15 minutos | T [] H [] M [] |
| De 15 minutos a media hora | T [] H [] M [] |
| Entre media hora y una hora | T [] H [] M [] |
| Más de una hora | T [] H [] M [] |

E. Horas de trabajo al día

| | |
|------------------|-------------------|
| Menos de 4 horas | T [] H [] M [] |
| De 4 a 6 hora | T [] H [] M [] |
| De 6 a 8 horas | T [] H [] M [] |
| De 8 a 10 horas | T [] H [] M [] |
| De 10 a 12 horas | T [] H [] M [] |
| Más de 12 horas | T [] H [] M [] |

F. Días de trabajo a la semana

| | |
|---|-------------------|
| Toda la semana incluidos festivos | T [] H [] M [] |
| Todos la semana excepto festivos y domingos | T [] H [] M [] |
| Todos los días excepto festivos y fines de semana | T [] H [] M [] |
| Menos de 5 días a la semana | T [] H [] M [] |

G. Ingresos (mayores de 16 años)

| | |
|------------------------------|-------------------|
| Sin ingresos | T [] H [] M [] |
| Menos que el salario mínimo | T [] H [] M [] |
| Salario mínimo | T [] H [] M [] |
| Entre 2 y 5 salarios mínimos | T [] H [] M [] |

Más de 5 salarios mínimos T [] H [] M []

Más de 10 salarios mínimos T [] H [] M []

H. Clase de ingreso

Diario T [] H [] M []

Semanal T [] H [] M []

Quincenal T [] H [] M []

Mensual T [] H [] M []

Ocasional T [] H [] M []

No tiene T [] H [] M []

Otros rubros posibles de investigar.

Reivindicación mediática del trabajo.

Apoyo escolar a la ideología del trabajo

CUADROS CON LAS CIFRAS CONSOLIDADAS PARA LA COMUNIDAD DE LAS CUESTIONES ANTERIORES

A. Tipo de relación laboral

| Tipo de relación | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|--------------------------------|---------|-----|---------|-----|-------|-----|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Asalariado fijo | | | | | | |
| Trabajo temporal | | | | | | |
| Por cuenta propia | | | | | | |
| Ayuda familiar | | | | | | |
| Empresario con menos de 5 trab | | | | | | |
| Empresario con 5 o mas trabaj. | | | | | | |
| Total, personas trabajando | | 100 | | 100 | | 100 |

B. Sitio de trabajo

| Lugar de trabajo | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|----------------------------------|---------|-----|---------|-----|-------|-----|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| En el domicilio | | | | | | |
| Ambulante | | | | | | |
| En establecimiento permanente | | | | | | |
| En establecimiento no permanente | | | | | | |
| Total, personas trabajando | | 100 | | 100 | | 100 |

C. Medio de locomoción para ir al trabajo

| Medio | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|-----------------|---------|---|---------|---|-------|-----|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Coche propio | | | | | | |
| Transp. público | | | | | | |
| Coche de otros | | | | | | |
| Taxis | | | | | | |
| Moto | | | | | | |
| Bicicleta | | | | | | |
| Andando | | | | | | |
| Otros | | | | | | |
| | | | | | | 100 |

D. Tiempo para llegar al trabajo

| Tiempo | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|--|---------|-----|---------|-----|-------|-----|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Menos de 15 minutos | | | | | | |
| De 15 minutos a media hora | | | | | | |
| Entre media hora y una hora | | | | | | |
| Más de una hora | | | | | | |
| Total, personas que trabajan fuera de casa | | 100 | | 100 | | 100 |

E. Horas de trabajo al día

| Duración de la jornada | hombres | | mujeres | | total | |
|----------------------------|---------|-----|---------|-----|-------|-----|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Menos de 4 horas | | | | | | |
| De 4 a 6 horas | | | | | | |
| De 6 a 8 horas | | | | | | |
| De 8 a 10 horas | | | | | | |
| De 10 a 12 horas | | | | | | |
| Más de 12 horas | | | | | | |
| Total, personas trabajando | | 100 | | 100 | | 100 |

F. Días de trabajo a la semana

| Jornadas de trabajo | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|---|----------------|----------|----------------|----------|--------------|----------|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Toda la semana incluidos festivos | | | | | | |
| Toda la semana excepto domingos y festivos | | | | | | |
| Toda la semana excepto festivos y fines de semana | | | | | | |
| Menos de 5 días a la semana | | | | | | |
| Total, personas trabajando | | 100 | | 100 | | 100 |

G. Ingresos (mayores de 16 años)

| Edad | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|-------------------------------|----------------|----------|----------------|----------|--------------|----------|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Sin ingresos | | | | | | |
| Menos que el salario mínimo | | | | | | |
| Entre 2 y 5 salarios mínimos | | | | | | |
| Entre 5 y 10 salarios mínimos | | | | | | |
| Más de 10 salarios mínimos | | | | | | |
| Total, mayores de 16 años | | 100 | | 100 | | 100 |

H. Periodicidad de los ingresos (Si los hay)

| Periodo | Hombres | | Mujeres | | Total | |
|------------------------------|----------------|----------|----------------|----------|--------------|----------|
| | abs | % | abs | % | abs | % |
| Diario | | | | | | |
| Semanal | | | | | | |
| Quincenal | | | | | | |
| Mensual | | | | | | |
| Ocasional | | | | | | |
| Total, personas con ingresos | | 100 | | 100 | | 100 |

Anexo II. Algunas preguntas motivadoras para formular aspiraciones en una comunidad

1. Organización comunitaria y relaciones humanas.

¿Piensas que tu comunidad está bien organizada?

¿Cómo funciona la comunidad?

La organización existente, ¿ha logrado integrar a todas las personas dispuestas a trabajar por ella, sea cual sea su color político o creencia religiosa?

¿Están incorporados al trabajo los líderes naturales de la comunidad?

¿Los comités o grupos de trabajo están funcionando?

¿Se hizo un buen censo socio-económico?

¿Cómo son las relaciones humanas en tu territorio? ¿Existe armonía y solidaridad entre las personas?

¿Están las personas aisladas unas de otras? ¿Se mueven solo por proyectos personales?

¿Están atendidas las personas mayores?

¿Existe arraigo, sentido de pertenencia en tu territorio, armonía, respeto, solidaridad, justicia, hermandad?

¿Cuál es la situación de los niños y niñas en tu territorio?

2. Economía.

¿En manos de quién están las tierras en tu territorio? ¿Están en manos de quienes las trabajan? ¿Están bien repartidas?

¿Cómo crees tú que debe ser la vida de los trabajadores de la comunidad? ¿Tienen todos ellos un trabajo digno?

¿Existen artesanos en tu comunidad? ¿Crees que deberían seguir en la situación en la que están o aspirarías a que estuviesen organizados?

¿Podrían colaborar los artesanos de alguna manera en la comunidad?

¿Sería posible y conveniente tener algunas iniciativas productivas en tu comunidad?

¿Es tu comunidad muy consumista?

¿Es muy individualista?

¿Dónde compran los alimentos las personas que habitan en tu comunidad? ¿Aspirarías a tener una mejor forma de distribuirlos?

3. Cultura.

¿Cuáles son las actividades culturales más importantes de la comunidad? ¿Cómo funcionan? ¿Cuáles problemas existen?

¿Existen tradiciones culturales que habría que rescatar?

¿Nuestros niños y niñas conocen y practican esas tradiciones?

¿Se cuenta con suficientes espacios para el desarrollo de actividades culturales?

¿Se cuenta con los instrumentos tecnológicos para difundir la cultura en la comunidad? (Video beam, sonido, TV, reproductor de DVD).

4. Seguridad.

¿Sientes que tu comunidad es segura?

¿Existe delincuencia organizada?

¿Conoces experiencias de otras comunidades que pudieran aplicarse a la tuya para hacerla más segura?

¿Está tu comunidad preparada para afrontar desastres naturales?

¿Está tu comunidad preparada para defenderse ante factores externos que lleguen a perturbar la vida de sus habitantes?

5. Deportes.

¿Cuenta con suficientes instalaciones deportivas? ¿En qué condiciones están las que existen?

¿Se hacen competencias infantiles y de otro tipo?

¿Hay en tu comunidad deportistas de renombre? ¿Juegan ellos algún papel en ella? ¿Se relacionan con los niños, niñas y adolescentes?

¿Existen organizaciones o clubes deportivos?

6. Servicios básicos (agua, luz, aseo, transporte público).

¿Están funcionando bien los servicios básicos en tu comunidad?

¿Todos los habitantes tienen acceso a ellos?

¿Cuál es el estado de las calles de la comunidad?

¿Funcionan los semáforos?

¿Es fácil trasladarse de un lugar a otro de tu comunidad y desde el lugar en que tú vives a las instalaciones de los servicios públicos como escuelas, hospitales, etcétera?

7. Infraestructura y urbanismo.

¿Es agradable caminar por las calles y caseríos de tu comuna?

¿Están iluminadas las calles?

¿Se puede caminar sin peligro de tropezar o caer?

¿Es fácil encontrar una dirección, la plaza o la escuela?

¿Cuenta con suficientes áreas verdes?

8. Salud.

¿Es tu comunidad una comunidad sana? ¿Cuenta con un consultorio médico?

¿Funciona bien el comité de salud? ¿Qué podría aspirarse al respecto?

¿Existen personas de la comunidad formadas en salud y en primeros auxilios?

Si alguien tiene que ponerse una inyección, ¿dónde puede ir? ¿Cuenta con una farmacia?

¿Se preocupa la escuela de crear hábitos saludables en los estudiantes?

¿Se combate el alcoholismo, las drogas? ¿Sería deseable que esto ocurriera?

¿Existe algún medio para hacer llegar los mensajes educativos en salud a los hogares?

¿Hay mosquitos y otros insectos o animales transmisores de enfermedades? ¿Se debería aspirar a una buena campaña de salud preventiva?

9. Educación.

¿Todos los niños y niñas en edad escolar de tu comunidad asisten a la escuela?

¿Se cuenta con una escuela primaria y algún jardín infantil?

¿Consideras que los habitantes de tu comunidad se dejan influir por los mensajes que transmiten los medios?

¿Existe una biblioteca en tu comunidad?

¿Se ha recibido o se está recibiendo algún curso de formación?

¿Hay una comprensión suficiente entre sus habitantes de lo importante que es la educación para el futuro de las generaciones jóvenes?

¿Crees que en tu comunidad se practican los valores altruistas, la honestidad, la solidaridad?

¿Existe una articulación entre la comunidad y la escuela? ¿Reciben los profesores algún estímulo por parte de la comunidad? ¿La comunidad da a los estudiantes más destacados algún reconocimiento público?

10. Vivienda y hábitat.

¿Consideras que todos los habitantes de la comunidad poseen viviendas dignas?

¿Existe hacinamiento o todas las familias tienen su vivienda?

¿Las fachadas de las viviendas de tu comunidad están pintadas?

¿Cómo funciona el aseo urbano? ¿Logran mantenerse limpios los lugares públicos?

¿Crees que tu comunidad tiene suficientes áreas verdes?

Anexo III. Formulario de evaluación de un proyecto

844. No basta con elaborar buenos proyectos si estos quedan en el papel o no se ejecutan correctamente, por ello el seguimiento y evaluación de estos es un paso fundamental. Por desgracia hay muchas más propuestas de cómo diseñar un proyecto y de cómo evaluar si este ha sido bien confeccionado, que herramientas para evaluar sus resultados y, especialmente, para evaluar la transformación de la gente que participó en la puesta en práctica de dicho proyecto, y más aún de lo que significó para la gente haber participado activamente en el proceso de planificación en el que hubo que decidir cuáles de los posibles proyectos eran seleccionados para formar parte del plan.

845. Para facilitar esta exposición hemos diseñado un formulario basado en un proyecto muy sencillo, el de plaza en una pequeña comunidad, ampliamente descrito en los anexos anteriores. Nuestra idea es que cada grupo que participa en la ejecución de un proyecto haga una evaluación del mismo. Para ello sugerimos el siguiente formulario.

846. Empezaremos este con una verificación de resultados esperados (1), que nos permite comprobar si la obra concluida coincide con la proyectada o se han producido desviaciones respecto del proyecto original. Esta verificación es esencial cuando ha sido un tercero (empresa privada, agencia pública, etcétera) el que ha ejecutado el proyecto, pues sirve para comprobar que no haya habido desviaciones voluntarias o involuntarias, no autorizadas por la entidad territorial, respecto de lo que se contrató y puede determinar modificaciones en el precio pactado. Pero incluso en el caso de proyectos realizados por ejecución directa (como es el caso de nuestro ejemplo de la placita) también es importante esta evaluación para comprobar si el proyecto se ha ejecutado tal como estaba previsto.

847. En nuestro ejemplo, para realizar esta evaluación utilizamos el Cuadro 1 del Capítulo VI⁸⁷ que nos dice cuáles son los elementos que se incluían en el proyecto de la placita: faroles, tomas de agua para riego, bancos, tobogán infantil, columpios, arenero, árboles, setos, césped, macizos de flores, y los comparamos con los que efectivamente se han instalado. Como estos elementos se estructuraron de una determinada forma, pensando en los senderos, zonas de césped, parterres de flores, etcétera, si utilizamos el bosquejo de placita realizado al elaborar el proyecto,⁸⁸ se pueden marcar en él los cambios que finalmente se han producido en la estructura de la misma, indicando, en un apartado de observaciones, el motivo de ellos y si fueron autorizados previamente.

⁸⁷ Ver párrafo 305.

⁸⁸ Ver párrafo 304.

848. En proyectos más complejos, para determinar si el proyecto concluido coincide con el previsto, especialmente en los de ejecución indirecta, deben utilizarse las especificaciones técnicas incluidas en el pliego de condiciones.

849. Una vez terminado este paso, pasaremos a la evaluación de los resultados (2) Aquí debemos analizar si se ha logrado materializar el proyecto de forma que los resultados contribuyan a satisfacer la aspiración de la población de contar con más espacios de recreación. En esta evaluación conviene distinguir tres niveles: (a) Valoración de la obra concluida, es decir, si el resultado obtenido es correcto o, si, por el contrario, una vez concluida la obra pueden detectarse errores o defectos en su planificación o ejecución Nos referimos a errores o defectos técnicos respecto del diseño de la plaza como tal; (b) Respuesta del proyecto a la aspiración de tener espacios y formas sanas de recreación y (c) Impacto del proyecto en la comunidad.

850. Por último, nos hemos esforzado por realizar una sistematización de la experiencia (3) analizando cómo funcionó el equipo de responsables, si cumplió bien sus funciones, si se logró el trabajo voluntario que se esperaba, si el cálculo de costos fue el correcto, si se consiguieron los insumos indicados y, en forma más exhaustiva, cómo se realizó cada una de las actividades programadas. Aunque este punto puede parecer algo excesivo, pensamos que puede ayudar como proceso de aprendizaje para otros proyectos.

Formulario de evaluación de un proyecto

1. Verificación de los resultados esperados

Al comparar los elementos proyectados inicialmente con los que realmente se logró conseguir se ve que faltaron algunos pero que se lograron otros.

Cuadro comparativo (plan/real) de elementos que deberían formar parte de la placita con los elementos que se usaron en el proyecto

| Tipo de elemento | Cantidad proyectada | Cantidad materializada |
|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Faroles | 5 | 4 faltó 1 |
| Tomas de agua para riego | 2 | 1 faltó 1 |
| Bancos | 7 | 7 |
| Tobogán infantil | 1 | 1 |
| Columpios niños | 3 | 4 se logró conseguir 1 más |
| Arenero | 1 | 1 |
| Árboles | 11 | 13 donaron 2 más |
| Setos | 20 | 20 |
| Césped | 50 | 50 |

| Tipo de elemento | Cantidad proyectada | Cantidad materializada |
|-------------------|---------------------|------------------------|
| Macizos de flores | 20 | 20 |

2. Evaluación de los resultados

a) Valoración objetiva de la obra concluida

¿Cuenta con los senderos necesarios?

Sobran Son los correctos Hacen falta más

¿Cuenta con los bancos necesarios?

Sobran Son los correctos Hacen falta más

¿Está suficientemente iluminada?

Más de lo necesario Bien Hace falta más

¿Hay suficientes bocas de riego?

Sobran Son las correctas Hacen falta más

¿Se plantaron suficientes árboles?

Sobran Son los correctos Hacen falta más

¿Existe césped en todos los espacios destinados a él?

Sobra Es lo necesario Hace falta más

¿Se plantaron suficientes flores?

Sobran Son las correctas Hacen falta más

¿Son suficientes los juegos infantiles?

Sobran Son los correctos Hacen falta más

Otros defectos o errores detectados

.....

Sugerencias para mejorar la placita

.....

b) ¿Responde el proyecto a la aspiración de tener espacios y formas sanas de recreación?

Por completo Parcialmente Muy poco Nada

¿Cuánta gente la utiliza?

Toda la población La mayoría de la gente Una parte muy importante Solo algunos/as

¿Cuántos de los niños que antes jugaban en la calle hoy juegan en la plaza?

Pocos La mitad Más de la mitad Todos

Describe brevemente el uso observado de la plaza a lo largo del día y de la semana

.....

c) ¿Cómo impacta esta obra en la comunidad?

¿Se ha evaluado en asamblea lo que esta plaza ha significado para la población? Sí No

¿Existe satisfacciones por contar con este nuevo lugar de recreación?

Sí No

¿Se puso a la entrada de la plaza una pancarta que explique que se trata de una obra surgida del proceso de planificación participativa? Sí No

¿Se ha creado un grupo o comisión para cuidar del mantenimiento de la plaza y del riego de las plantas? Sí No

¿Cómo está siendo el mantenimiento de ella?

Bueno Regular Malo

¿Tiene otras ideas que puedan impactar a la comunidad?.....

.....

3. Sistematización de la experiencia

Comportamiento del equipo de responsables

Muy bueno Bueno Regular Malo

| Puntajes | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Puntaje final |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Informó correctamente a la población acerca del proyecto | | | | | | |
| Pidió opiniones a la gente para enriquecer el proyecto o dejó eso solo en manos de expertos | | | | | | |
| Consiguió los fondos estimados necesario a través de la colecta | | | | | | |
| Convocó a tiempo al trabajo voluntario | | | | | | |
| Distribuyó correctamente los trabajos | | | | | | |
| Hizo un buen chequeo del trabajo | | | | | | |
| Realizó actividades para estimular a los voluntarios | | | | | | |

| Puntajes | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Puntaje final |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Compró o consiguió a tiempo los insumos necesarios | | | | | | |
| Fue un buen negociador con las autoridades superiores para conseguir apoyo en algunas cuestiones | | | | | | |
| Tuvo buena comunicación con la gente | | | | | | |
| Fue suficientemente capaz de delegar y no suplantar el trabajo de la gente | | | | | | |
| Llevó un documento de control | | | | | | |

Trabajo voluntario

¿Se hizo estimación correcta de la mano de obra necesaria? Sí No

¿Cómo fue la respuesta a la convocatoria?

Buena H M J N

Regular H M J N

Mala H M J N

¿Cómo fue la eficiencia?

Buena H M J N

Regular H M J N

Mala H M J N

¿Cómo fue la asistencia?

Buena H M J N

Regular H M J N

Mala H M J N

¿Llegó a tiempo el refrigerio?

Sí No

¿Recibieron las personas que hicieron trabajo voluntario algún reconocimiento?

Sí No

¿Cuál?.....

Costos

¿Se hizo una estimación adecuada del cálculo de costos?

Sí No

¿Se logró recolectar el dinero necesario?

Sí No

¿Llegó a tiempo?

Sí No

Materiales

¿Se contó con los materiales necesarios?

| | Sí | No |
|----------|-----------|-----------|
| gravilla | | |
| cemento | | |
| arena | | |
| pintura | | |
| pedras | | |

¿Se contó con las herramientas necesarias?

| | Sí | No |
|--------------------------------|-----------|-----------|
| palas | | |
| picos | | |
| azadones | | |
| rastrillos a | | |
| martillos grandes | | |
| carretillas paletas de albañil | | |
| brochas | | |

¿Se contó con la maquinaria necesaria?

| | Sí | No |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| mezcladora portátil | | |
| camión para el transporte de insumos | | |

Limpieza del terreno

¿Cómo se realizó la limpieza del terreno?

Bien Regular Mal

¿Se contó con los contenedores para volcar la basura?

No En forma insuficiente Los necesarios

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?:

Correcto Demoró más Demoró menos

Si se atrasó diga que provocó este retardo:

.....

Zanjas y tubería

¿Cómo se realizó la excavación de las zanjas y e instalación de tubería para la conducción del agua?

Bien Regular Mal

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?:

Correcto Demoró más Demoró menos

Si se atrasaron diga que provocó este retardo:

.....

Tendido eléctrico

¿Cómo se realizó el tendido eléctrico?:

Bien Regular Mal

¿Se contó con las herramientas necesarias?

No En forma insuficiente Las necesarias

¿Llegaron todos los insumos y materiales?

No En forma insuficiente Las necesarias

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?:

Correcto Demoró más Demoró menos

Si se atrasó diga que provocó este retardo.....

.....

Senderos

¿Cómo se realizaron los senderos de la plaza?

Bien Regular Mal

¿Se contó con las herramientas necesarias?

No En forma insuficiente La necesaria

¿Llegaron los insumos y materiales?

No En forma insuficiente Las necesarias

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?

Correcto Demoró más Demoró menos

Si se atrasó diga que provocó este retardo:.....

.....

Plantación de césped, árboles y flores

¿Cómo se realizó?

Bien [] Regular [] Mal []

Instalación de bancos

¿Se contó con las herramientas necesarias?

No [] En forma insuficiente [] Lo necesario []

¿Se contó con los insumos y materiales necesarios?

No [] En forma insuficiente [] Lo necesario []

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?

Correcto [] Demoró más [] Demoró menos []

Si se atrasó diga qué provocó este retardo:.....
.....

Arenero y juegos infantiles

¿Cómo se realizó?

Bien [] Regular [] Mal []

¿Se contó con las herramientas necesarias?

Sí [] No []

¿Cuál faltó?.....

¿Se contó con los insumos y materiales previstos?

No [] En forma insuficiente [] La necesaria []

¿Cuál faltó?.....
.....

¿Cómo fue el cálculo del tiempo para esta actividad?

Correcto [] Demoró más [] Demoró menos []

Si se atrasó diga qué provocó este retardo:.....
.....

Para finalizar

¿Quiere agregar algún comentario?

.....
.....
.....