

Studies on Adult Learning and Education

– 10 –

## Studies on Adult Learning and Education

### *Direzione*

Paolo Federighi (Università di Firenze)  
Vanna Boffo (Università di Firenze)

### *Consiglio scientifico*

Gianfranco Bandini (Università di Firenze)  
Paul Bélanger (Université du Québec, Montréal)  
Pietro Causarano (Università di Firenze)  
Giovanna del Gobbo (Università di Firenze)  
Regina Egetenmeyer (Julius-Maximilians Universität Würzburg)  
SoongHee Han (National Seoul University – South Korea)  
Balázs Nemeth (Pécsi Tudományegyetem – University of Pécs)  
Petr Novotny (Masarykova Univerzita, Brno)  
Ekkehard Nuisl von Rein (Technische Universität Kaiserslautern)  
Aleksandra Pejatovic (Univerzitet u Beogradu)  
Simona Sava (Universitatea de Vest din Timișoara)  
Maria Slowey (Dublin City University)  
Francesca Torlone (Università di Firenze)

GIOVANNA DEL GOBBO  
GLENDA GALEOTTI

Una investigación  
educativa y transformadora  
para el medio ambiente

Desarrollo de capacidades  
en Guatemala y Nicaragua

con aportaciones de  
Maurizio Leonelli y Rodolfo Glenton

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2018

Una investigación educativa y transformadora para el medio ambiente : desarrollo de capacidades en Guatemala y Nicaragua : con aportaciones de Maurizio Leonelli y Rodolfo Glendon / Giovanna Del Gobbo, Glenda Galeotti. – Firenze : Firenze University Press, 2018.

(Studies on Adult Learning and Education ; 10).

<http://digital.casalini.it/9788864538129>

ISBN 978-88-6453-812-9 (online)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica

Impaginazione del volume a cura di Valter Nocentini.

Questo volume è stato realizzato in collaborazione tra le due autrici che hanno steso insieme il progetto iniziale e compiuto le successive revisioni. Tuttavia sono attribuibili a Giovanna Del Gobbo il capitolo 1 e il paragrafo 5.1. e a Glenda Galeotti il capitolo 4, i paragrafi 5.2. e 5.3. Il capitolo 2 è di Maurizio Leonelli; il capitolo 3 di Rodolfo Glendon. Barbara Emili ha curato l'appendice.

Traduzione e revisione in lingua spagnola di introduzione, capitolo 1, 4 e 5 e conclusioni a cura di Chiara Santini.

#### *Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

#### *Consiglio editoriale Firenze University Press*

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

**CC** 2018 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)  
*Printed in Italy*

## INDICE

PRESENTACIÓN	VII
<i>Vittorio Cogliati Dezza</i>	
INTRODUCCIÓN	XI
CAPÍTULO 1.	
LA PARTICIPACIÓN PARA UNA PROGRAMACIÓN INTEGRAL	1
1.1. Premisa	1
1.2. La complejidad de la participación	2
1.3. Participación y empoderamiento de la comunidad	4
1.4. Elementos de sostenibilidad en la programación participativa	5
1.5. Los nudos del sistema de programación participativa	7
CAPÍTULO 2.	
GOBERNABILIDAD DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	11
2.1. El territorio como espacio de conflictos, governabilidad, concertación y participación en continua transformación	11
2.2. Los Planes de Desarrollo Municipales y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la Planificación Estratégica	13
2.3. Eje temático y enfoque de participación ciudadana	20
2.4. Laboratorio de experimentación y lecciones aprendidas	24
CAPÍTULO 3.	
REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN PARTICIPATIVA EN EL NIVEL LOCAL EN NICARAGUA	29
3.1. Premisas	29
3.2. El Sistema Humano-Institucional (El Territorio Socio-Político)	32

3.3. Concertación y coordinación del Desarrollo Humano Local	35
3.4. La Colaboración Italia-Nicaragua, Público-Privada-Comunitaria (PPC) y la Cooperación Italiana Descentralizada	38
CAPÍTULO 4.	39
GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS: LA INVESTIGACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA Y GUADELAMA	39
4.1. Los puntos críticos de la planificación para la gestión integrada de los residuos sólidos en Nicaragua	42
4.2. Hacia un modelo sostenible de manejo de los residuos sólidos en Nicaragua: alianzas de actores y desarrollo de capacitación	51
4.3. Los problemas de la planificación territorial participativa en Guatemala	61
CAPÍTULO 5.	77
INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA: CUESTIONES METODOLÓGICAS, EVIDENCIAS DEL PROCESO Y DEL RESULTADO	77
5.1. Objetivos y aspectos metodológicos de la investigación colaborativa	78
5.2. La dimensión formativa de la investigación: metodología didáctica y resultados del aprendizaje	84
5.3. Efectos de la investigación colaborativa en términos de innovación social	93
CONCLUSIONES	
ANEXOS	
A. Los sistemas de planificación territorial en Nicaragua y Guatemala	103
A.1. El marco estratégico-político e institucional de la planificación participativa	103
A.2. Las referencias normativas de la planificación participativa en Nicaragua	106
A.3. Las referencias normativas de la planificación participativa en Guatemala	118
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

## PRESENTACIÓN

*Vittorio Cogliati Dezza\**

Tres son las grandes emergencias que caracterizan el mundo global contemporáneo: el cambio climático, la agricultura, el manejo de los residuos. Cada una de ellas tiene unas características específicas, pero son parte de un mismo problema: el modelo de desarrollo. El hilo común que las une es la participación democrática. El enemigo común son las fuentes de energías fósiles.

Los cambios climáticos representan hoy en día, y no dentro de 20 o 30 años, una emergencia global que afecta de manera diferenciada a todo el planeta. Estos pueden presentarse como derretimiento de los glaciares, desertificación, sequías o violentas lluvias. Sin embargo, todos son fenómenos ya en curso, que se sintetizan en la expresión de uso común: “el clima está cambiando”. Al significado de esta frase, pronunciada a menudo con ligereza, no se le da la suficiente importancia ni tampoco a sus efectos incontrovertibles. “El clima está cambiando” en todo el mundo significa dos cosas en concreto: en primer lugar, que las poblaciones están expuestas a riesgos ambientales muchos más violentos y destructivos que en las décadas pasadas, porque los cambios climáticos producen fenómenos meteorológicos “extremos” (así se les llamaba una vez; de hecho, hoy en día la condición de “extremo” es la regla y ya no la excepción). En segundo lugar, cada uno de nosotros hoy tiene que considerar y hacer frente a estos cambios en su vida cotidiana. La causa, en extrema síntesis, es bien conocida: el modelo de desarrollo de los últimos dos siglos, que se ha difundido progresivamente en gran parte del planeta, ha introducido y sigue introduciendo CO<sub>2</sub> en la atmósfera por el uso desconsiderado de los recursos fósiles. En el mes de abril de este año no se ha logrado bajar nunca de las 400 ppm (partes por millón). La causa es conocida y los efectos están a la vista de todos, de igual forma la terapia ha sido individuada y se sabe bien que se necesitan decisiones determinadas, coordinadas y compartidas por parte de los Estados, pero

\* Vittorio Cogliati Dezza fue Presidente Nacional de Legambiente.

se necesita también que los ciudadanos modifiquen sus estilos de vida y orienten los mercados y los consumos. El resultado de la acción política y de la incidencia de los ciudadanos podrá ser la promoción de una economía baja en carbono es decir una economía donde los bienes de consumos son libres del petróleo y sus derivados, donde prevalecen el ahorro y el reciclaje (de materiales y energía), que se vuelven condición necesaria para la difusión de un bienestar más equilibrado y accesible para todos.

Articular el desarrollo de una economía baja en carbono con una reducción de las desigualdades y con la difusión de un bienestar más equilibrado podría parecer una tensión ideológica o algo paradójico: ¿cómo puede ser posible el mejoramiento del bienestar sin el aumento de los consumos? Toda la cultura moderna no logra concebir un mejoramiento en el estado de bienestar sin un crecimiento de los consumos, vivimos sumergidos en la propaganda del consumismo la cual desde hace 70 años nos ha acostumbrado al concepto de desechable, como condición “psicológica” de bienestar, cuyo efecto es la invasión tanto en las zonas ricas como en las pobres del plástico y de otros residuos.

En cambio, hoy en día las condiciones ambientales y sociales en el mundo hacen que se vuelva creíble y viable una economía circular, basada en el uso equilibrado de las materias primas y de los recursos naturales, provocando así la disminución del poder de las transnacionales y devolviendo a los territorios la autoridad de gobernar sus propios recursos y sus propios estilos de vida.

En este gran reto, en esta gran apuesta por el cambio, la agricultura juega un papel fundamental.

La agricultura es un sector que hoy en día se está revelando cada vez más un factor de modernidad (y no solamente en los países ricos).

Por la agricultura pasa la seguridad alimentaria y la libertad de los pueblos de las patentes de las transnacionales, pasa la recuperación de las tradiciones locales que significan identidad y cohesión y sobre todo capacidad de resistir a estilos de vida homologados e inspirados a modelos hegemónicos del Norte del mundo, basados en el consumo irreversible de materias y recursos, que rompen los equilibrios ecológicos gobernados y garantizados durante siglos por los pueblos campesinos.

Por la agricultura pasa también la decisión de liberarse de la dependencia de los fertilizantes y pesticidas químicos para recuperar de la materia orgánica local (incluyendo el compost generado por la recogida selectiva de los residuos) la fertilización de los suelos.

De la mezcla de antiguas técnicas de cultivo con nuevas tecnologías modernas pasa la posibilidad por la agricultura de ser el principal “absorbedor” de los cambios climáticos, mientras el despale, los productos químicos y la ganadería están contribuyendo seriamente al empeoramiento de las condiciones climáticas.

Aún, en la agricultura es posible desarrollar energías renovables y ma-

terias primas de origen vegetal, que sustituyen las de origen fósil, siempre y cuando se rechace cualquier intento de especulación sobre el no-food (que además ya están en curso) y se garanticen todos los espacios necesarios a la agricultura que produce comida.

La agricultura se posiciona como interfaz entre cambios climáticos y gestión de los desechos, entre el desarrollo de estilos de vida y de consumo locales, es decir que no están dominados por la homologación global, y el aporte al desarrollo de una economía circular, que pueda también reciclar la materia orgánica y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

En el entramado de estas reflexiones se coloca la grande cuestión de la generación de desechos, que en muchas partes del planeta lleva el riesgo de contaminar y deteriorar los territorios. Los desechos representan tal vez el fenómeno más representativo de la incapacidad de este modelo de desarrollo de cerrar el ciclo. Y es todo el planeta que paga las consecuencias, a pesar del nivel de riqueza.

Es notoria, por ejemplo, la emergencia desechos en el campo base del Everest, a 5.400 metros de altura. Pero el problema no se encuentra exclusivamente en ese lugar; si se hace un recorrido en cualquier otra tierra alta del Himalaya, también en los valles de los alrededores que no están frecuentados por los senderistas, lo que llama la atención es la presencia difusa a lo largo de los senderos de plásticos multicolores, arrojados por los habitantes de los pueblos, acostumbrados durante milenios a tirar al suelo los residuos de sus consumos en cuanto fácilmente reciclables, pero hoy en día son traicionados en su hábito por la invasiva difusión del plástico, cuerpo extraño a los ciclos de la naturaleza.

En este modelo de desarrollo se ha producido no solamente el derroche irreversible de los recursos naturales no renovables, sino también la destrucción de la identidad y de las culturas locales: por siglos se han desarrollado en otros escenarios, hasta llegar a aquella forma paradójica y autodestructiva de la medición de la riqueza de un país a través del producto interno bruto, en base al cual el crecimiento del bienestar está relacionado a la subida de los consumos.

Son suficientes estas breves alusiones para comprender que alrededor de la producción y gestión de los residuos se juega antes que nada una batalla cultural, que tiene inesperadas y maravillosas implicaciones económicas. La manera de producir y gestionar los residuos, sin posibilidad de equivocación, esclarece el paradigma de una civilización. Hoy en día se oponen un modelo, todavía hegemónico, fundado en una visión lineal del sistema “materia prima/recurso-producción- consumo-residuo” y otro fundado en una visión circular, que a partir del residuo (recolección separada) produce nuevas cadenas de valores-consumo, en un ciclo que garantiza efectos multiplicadores positivos. La recolección separada y la puesta en marcha del reciclaje permiten ahorros energéticos y de materia prima virgen, reducen la contaminación terrestre y atmosféri-

ca, recuperan material orgánico para la agricultura, abastecen materiales primarios secundarios a cadenas de valor industriales libras de la hegemonía de las multinacionales. En este ciclo virtuoso se ahorra producción de nuevo plástico y ulterior consumo de petróleo, circula la materia orgánica recolectada y por ende se reducen las emisiones de dióxido de carbono. Los residuos son un recurso, no un estorbo de lo cual deshacerse lo antes posible.

Existe entonces, detrás de estos razonamientos, una gran batalla cultural y educativa, que, junto con la decisión política de la comunidad, acompaña los procesos de cambio en las comunidades en relación a la gestión de los residuos.

Si queremos que vuelva a prevalecer una economía circular, capaz de apoderarse de todas las oportunidades de la tecnología moderna, es necesario empezar desde aquí. Desde la educación. Porque actualmente cualquier proyecto de manejo sostenible de los residuos debe confrontar el esfuerzo del cambio, que se requiere a la población, con las instituciones. Y el cambio genera conflictos, más o menos dramáticos, necesita participación y conciencia, reivindica compartir los objetivos y los recorridos, pide y genera participación y colaboración. De allí, la importancia de una publicación como “Una investigación educativa transformadora para el medio ambiente. Desarrollo de capacidades en Guatemala y Nicaragua” que documenta el trabajo realizado en el marco del proyecto internacional “Manejo integral de desechos sólidos urbanos y saneamiento ambiental”.

Porque la reflexión cultural y educativa sobre los procesos participativos en un determinado contexto local, permite una importante generalización, la cual ayuda a impulsar el desarrollo de otros procesos análogos a partir de la experiencia.

En el fondo permanece la necesidad que cuantas más comunidades posibles, a nivel planetario, se vuelvan rápidamente conscientes de cuál es el mayor desafío de la humanidad hoy en día, que, a partir de la resolución de un problema local como el del manejo de los residuos, se pone en la gran corriente de pensamiento y acciones que unen los pueblos y las comunidades no solamente a favor de la conservación y tutela de nuestro bien común, que es la tierra que habitamos/pisamos, sino sobre todo para mejorar el bienestar colectivo, para que sea más ecológico, y también más equilibrado.

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de capacidades es el proceso a través del cual los individuos, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen o mantienen conocimiento y competencias para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo (PNUD, 2009). Hasta hace poco, el desarrollo de capacidades ha sido interpretado principalmente como un proceso técnico, o como una simple transferencia de modelos de conocimiento o de organización, de Norte a Sur, hasta que en la última década ha virado hacia un mayor énfasis a la hora de adaptarse a las circunstancias específicas de cada país, que requieren cada vez más y mejores herramientas para cubrir sus necesidades.

Más recientemente, el desarrollo de capacidad se considera un elemento estratégico para el desarrollo sostenible, tal como se indica en la Agenda 2030, que apunta a transformar el paradigma de desarrollo dominante en otro que implique sostenibilidad e inclusión, con visión a largo plazo, comprometido con la dignidad de las personas y que empuja a cambiar nuestro modelo de crecimiento, todo ello en el respeto del medio ambiente (CEPAL, 2018).

De hecho, el riesgo de que muchos proyectos de cooperación internacional, y no sólo, corren es mantenerse al margen de las dinámicas locales reales, dejando de fomentar el desarrollo de los procesos de transformación necesarios para la sostenibilidad de las intervenciones emprendidas y dejando de incidir así en las condiciones de vida (Sachs, 1999; Latouche, 2004, 2012; Malinghetti, 2005; Moyo, 2009; Escobar 2010; Asara, Otero, Demaria, Corbera, 2015). En este sentido las acciones educativas de las comunidades y, sobre todo, de los actores estratégicos resultan ser fundamentales. Una educación que se inserta en un contexto más amplio, toma en cuenta la multidimensionalidad de las acciones de desarrollo local integrándose con las mismas.

En este marco, el volumen muestra los resultados de una investigación acción realizada en el ámbito del proyecto binacional de África 70 “Manejo Integral de Desechos Sólidos Urbanos en cuatro municipios de Guatemala y Nicaragua”, financiado por el Programa EuropAid de la Co-

misión Europea (EuropeAid DCI-ENV 2010/221-259)<sup>1</sup>. En particular, el texto presenta los resultados de la investigación empírica que estaba enfocada en un proceso de capacitación de las comunidades locales (referentes institucionales, sociedad civil organizada) para la actualización participativa de los planes de desarrollo territorial, con una atención específica a las características socioculturales del sistema local de participación en los procesos de planificación territorial.

El proyecto ha tenido como objetivo general la búsqueda de soluciones culturalmente sostenibles en relación con el problema de la gestión de los desechos sólidos urbanos mediante la participación de las comunidades locales y de sus formas organizativas, en función de la planificación territorial en el marco del desarrollo endógeno.

Dicha investigación fue realizada en los Municipios de Chinandega y El Viejo, en el Departamento de Chinandega, Nicaragua, y en los Municipios de Santiago Atitlán y San Marcos, Departamento de Sololá, Guatemala. El objetivo operacional fue oponerse a la contaminación medioambiental mediante el desarrollo de sistemas eficientes y eficaces en el tratamiento de residuos sólidos en los cuatro Municipios involucrados. De hecho, la implementación de sistemas eficaces no puede abordar la problemática de manera técnica y sistemática, sino que lo hará desde un enfoque educativo que proporcionará a los municipios y a la población una visión medible del problema, para buscar el conjunto de soluciones más viables en el contexto social, cultural y político de intervención.

Un elemento estratégico para lograr el objetivo establecido fue, de esa manera, analizar los contextos específicos de intervención, destacando fortalezas y debilidades, además de los conocimientos y de las habilidades de los actores locales, al fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones a implantar.

Este proceso expresa el propósito educativo de la intervención que actúa sobre la transformación de los individuos, en términos de conocimientos y habilidades, y la consiguiente transformación del contexto, de acuerdo con la resolución de los problemas a partir de los cuales se originó la intervención misma (Wals, 2014).

1 El proyecto fue liderado por la NGO Africa 70, y realizado en colaboración con Legambiente Italia, INDESS Centro de Investigación para el Desarrollo, las Municipalidades de Santiago Atitlán, San Marcos la Laguna, Chinandega y El Viejo y al soporte metodológico y las acciones de desarrollo de capacidades por el Departamento de Ciencia de la Educación y Psicología de la Universidad de Florencia a través de la de la Catedra UNESCO “Desarrollo Humano y Cultura de Paz”, activa en el mismo Departamento y dirigida por el prof. Paolo Orefice. La investigación de campo, objeto del volumen fu realizada entre 2011-2012 por Glenda Galeotti con la colaboración de Barbara Emili y la coordinación de Giovanna Del Gobbo. Los resultados fueron monitoreados hasta 2015, año final del proyecto, a través de la colaboración con Maurizio Leonelli, Director de la ONG Africa70.

El trabajo en su conjunto y la toma de decisiones basada en el análisis de problemas específicos y reales, conllevan la apropiación por parte de las autoridades locales del instrumento de planificación participativa como herramienta concreta para poder solucionar dicha problemática y mejorar su relación con la ciudadanía.

Por lo tanto, fue esencial activar procesos de:

- Sensibilización de las organizaciones de base, de la sociedad civil y de otros actores presentes en las áreas de referencia en relación con la participación en la planificación territorial;
- Intervención de los actores locales en los espacios de participación previstos por los sistemas de planificación estratégica actualmente en vigor en Guatemala y Nicaragua;
- Análisis y construcción de planes estratégicos de acuerdo con una lógica ascendente (“bottom up”), para la promoción de la propiedad local en la implementación del sistema, a través de la creación de un consenso en todos los niveles de la sociedad;
- Capacitación de los diferentes actores, públicos y privados, institucionales y de la sociedad civil sobre los temas relacionados con el manejo de los residuos sólidos y la planificación participativa;
- Tramitación de las instancias de los diferentes grupos sociales por parte de las instituciones (jóvenes, mujeres, sociedad civil y ciudadanos en general), con el fin de permitir la actualización de los planes de desarrollo a distintos niveles, que deben resultar coherentes con los planes medioambientales y con otros instrumentos de planificación de los dos sistemas nacionales de referencia.

La investigación participativa y transformadora, enfocada a las relaciones entre conocimientos locales y planificación territorial, ha permitido alcanzar dos principales objetivos del desarrollo sostenible.

1. Valorizar la dimensión endógena a través de:

- la identificación y evaluación de las buenas prácticas de planificación territorial, de espacios de participación y actividades formativas ya existentes relacionadas con las temáticas prioritarias;
- construcción de una red de actores/operadores locales (desde el nivel político - institucional hasta el nivel de los operadores).

2. Fortalecer las capacidades de las comunidades locales y de los referentes institucionales, a través de:

- la identificación de las necesidades de capacitación del territorio en el marco de las temáticas analizadas en el proyecto;
- la formulación de hipótesis de intervenciones educativas relacionadas con la planificación territorial y el manejo de los desechos sólidos;
- la capacitación metodológica de los operadores del proyecto sobre la utilización de métodos y técnicas participativas.

Con una articulación diferente para los dos Países además de evidenciar y analizar las características locales de los dos sistemas de planificación territorial, sus límites y oportunidades, la investigación-acción permitió fortalecer las capacidades de las diferentes organizaciones sociales para la definición estratégico-operativa de planes de participación local en función de la actuación del sistema de manejo ambiental. En este sentido, la totalidad del proceso de investigación expresó una fuerte valencia formativa.

La metodología de investigación se caracterizó por ser colaborativa y transformadora (Mezirow, 1990, 1991; Fabbri, Bianchi, 2018), al implicar una participación activa y total de los actores involucrados en el proceso, aumenta la conciencia de sus recursos y renueva sus capacidades de interpretación y acción transformadora, a través del aprendizaje y nuevas modalidades de organización. Entre las acciones de la intervención se realizó una capacitación de líderes y operadores territoriales, como acompañamiento metodológico sobre los procesos de gestión participativa de gobernanza local.

Con referencia al marco lógico del Proyecto, la investigación se implantó en dos actividades principales del Proyecto realizadas respetando el protagonismo de la programación y de las condiciones existentes, que consistieron en:

- elaboración de los planes de manejo integral de desechos sólidos urbanos y sus planes operativos en los Municipios de Chinandega, El Viejo y San Marcos la Laguna, así como del plan operativo de manejo de desechos sólidos en Santiago Atitlán (véase la acción A1.1.1 del marco lógico del proyecto, “Actividad de Evaluación y revisión de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de los cuatro municipios, con enfoque hacia la gestión ambiental”);
- diseño e implementación de una estrategia de sensibilización y educación ambiental urbana enfocada al manejo de desechos sólidos en los departamentos de intervención, así como la construcción de dos centros demostrativos para formación, sensibilización, educación, e intercambio de experiencias, el primero ubicado en el complejo intermunicipal Chinandega-El Viejo y el segundo en Santiago Atitlán (véase la acción A4.2.1 “Diseño participativo de los proyectos de educación ambiental formal y no formal, ambos enfocados al manejo de los desechos sólidos y a la separación de las fuentes de generación”, y la acción A4.2.2. “Diseño participativo de la campaña de sensibilización ambiental”).

La metodología adoptada ha permitido apoyar cambios efectivos y mejoras en el punto de vista de los operadores de las instituciones locales, tales como:

- aprender a estimular la expresión activa y participativa;

- entrar en la realidad concreta, para captar los temas prioritarios y analizarlos de forma participativa para recopilar y compartir informaciones;
- garantizar la participación de las comunidades en el proceso de solución de problemas (desde la formulación de hipótesis, a la realización y evaluación).

La articulación operativa de las actividades de investigación ha sido flexible y constantemente compartida con los actores territoriales y obviamente distinta con respecto a los territorios de referencia (los municipios en Nicaragua y Guatemala). Sin embargo, la elección metodológica ha garantizado el rigor operativo y ha representado la matriz de referencia de las muchas actividades realizadas.

En el marco conceptual y metodológico expresado, las actividades de investigación desarrolladas han sido:

- Análisis de los documentos y planes existentes sobre ambiente y desarrollo local de los municipios;
- Análisis del contexto del sistema local de planificación territorial municipal, con enfoque al mapeo de las organizaciones, buenas prácticas y espacios de participación a partir del contexto socio-cultural local;
- Análisis participativo de la incidencia y nivel de ejecución de los procesos de participación en la planificación con los actores del sistema local;
- Profundización de los problemas relevados a través de entrevistas a líderes y actores (especialistas, técnicos) de interés; grupos focales de análisis; participación en actividades de otras organizaciones que trabajan en el mismo ámbito;
- Análisis participativo de datos recolectados, temas y aspectos prioritarios surgidos para la definición de las acciones del Proyecto;
- Evaluación participativa de los resultados de la investigación y toma en cargo del seguimiento por las instituciones involucradas.

Los resultados de la investigación de campo con la aplicación se muestran en los capítulos cuatro y cinco. A través del análisis y de la integración de soluciones a los problemas del desarrollo, la experiencia, aquí formalizada, permitió el conseguimiento de competencias básicas del trabajo en red a favor de la circulación de la información, el intercambio de recursos, la sumergía de las acciones y de las evaluaciones.

El presente volumen se articula en cinco capítulos. En el primer capítulo, Giovanna Del Gobbo afirma la importancia de la participación y evidencia su relevancia en el desarrollo humano para el empoderamiento de los individuos y al mismo tiempo de las comunidades. De ahí se entiende la necesidad de solucionar un doble nivel de problemática consistente tanto en la participación e implicación activa de los sujetos en los procesos de gobierno dentro de su propio territorio, como en la posibilidad de expresión de su identidad y potencialidades y de fortalecimiento

de sus capacidades. Además, estos mismos elementos dan sostenibilidad a una programación territorial capaz de tener en cuenta los conocimientos y prácticas locales, valorándolos para que lleguen a dialogar con las instancias y las modalidades organizativas ya presentes en el territorio.

Le sigue el análisis de Maurizio Leonelli, quien define el territorio como espacio de conflictos, gobernabilidad, concertación y participación en continua transformación, desde el cual se analizan diferentes estudios y experiencias de planificación, incluso el objeto del presente trabajo, basado sobre la valorización de los saberes locales. De esta forma, la planificación territorial participativa se transforma de un instrumento técnico en sí a un espacio de concienciación, apropiación y protagonismo de la población.

En el tercer capítulo, Rodolfo Glenton ofrece una lectura de los procesos de planificación desde el punto de vista metodológico, con la definición de la Planificación Acción Participativa (PAP) a partir de una elaboración de la IAP. Según el autor en el ámbito del Desarrollo Humano Local, el Sistema Humano Institucional (SHI) es el sujeto de la Planificación Acción Participativa, y el territorio físico, natural y creado por las personas, es el objeto de ésta. La PAP en el proceso de formación y transformación de los sujetos, actúa de forma dialéctica para cambiar el objeto, produciendo Desarrollo Local, Humano y Sostenible.

El capítulo cuatro, elaborado por Glenda Galeotti, formaliza los datos de la investigación de campo sobre los sistemas territoriales de manejo de los desechos sólidos en los cuatro municipios, en términos de evaluación de sus debilidades y fortalezas y de identificación de necesidades formativas de los actores locales. El análisis crítico de estos sistemas, realizado conjuntamente con la población, se inserta en la actualización participativa de los planes de desarrollo territoriales de los municipios involucrados. Los resultados de la investigación son el punto de partida para el planteamiento de acciones educativas en la comunidad y de desarrollo de capacidades para los actores estratégicos previstas por el proyecto binacional. Aquí se pone de manifiesto la sostenibilidad de los conocimientos para la planificación participativa, tomando en consideración los saberes de diferentes actores locales involucrados en Nicaragua y Guatemala.

Finalmente, en el capítulo cinco, redactado por Glenda Galeotti y Giovanna Del Gobbo, se formalizan los resultados definiendo un modelo sostenible de planificación participativa donde la acción de capacitación de los actores locales se desarrolla directamente en los espacios de planificación y gestión territorial previstos por los sistemas de los dos Países. Este modelo permite la valorización de mesas y mecanismos de coordinación ya existentes para promover el aumento de habilidades de los actores estratégicos y de los promotores de comunidad en la planificación participativa y la gestión adecuada de los residuos sólidos, favoreciendo al mismo tiempo la socialización de conocimientos y difusión de buenas prácticas a nivel de las comunidades.

En los anexos, Barbara Emili analiza el papel de los actores locales y las herramientas de participación en las direcciones estratégicas, en las decisiones políticas, en el marco de las oportunidades y en las limitaciones de la legislación. El capítulo contiene una descripción y análisis de documentos de políticas internacionales, regionales y nacionales de ambos Países, con especial referencia a la gestión de residuos sólidos y una reflexión sobre la sostenibilidad político-institucional del Proyecto.

Si bien el proyecto y la investigación se implementaron antes de la publicación de la Agenda 2030 (ONU, 2015), es posible afirmar que estos están perfectamente en línea con estas directrices estratégicas de la ONU, y en particular con las 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” y las 17 “Alianzas para lograr los objetivos”. De ahí el propósito del volumen, que pretende ofrecer elementos operativos para abordar el desafío de la sostenibilidad de los asentamientos urbanos y rurales, a través de la construcción participativa de sistemas de gestión de residuos, integrados con los procesos de planificación territorial y en los cuales el desarrollo de capacidades se considera una acción estratégica y prioritaria (CEPAL, 2018).



## CAPÍTULO 1

### LA PARTICIPACIÓN PARA UNA PROGRAMACIÓN INTEGRAL

#### 1.1. Premisa

El trabajo realizado en los municipios de Chinandega y El Viejo, en el Departamento de Chinandega, Nicaragua, y en los municipios de Santiago Atitlán y San Marcos, Departamento de Sololá, Guatemala, tuvo por objetivo realizar una investigación colaborativa para la identificación de soluciones sostenibles para el problema de la gestión de residuos, a través de la mejora del potencial local de conocimiento. La investigación-intervención tuvo como objetivo el desarrollo de capacidades (Sen, 1999) por parte de los diferentes interlocutores territoriales para actuar de manera responsable en su territorio, respetando las funciones de cada actor con respecto al problema. El supuesto teórico es que la capacidad para la acción responsable se define y construye en un contexto social que expresa y se basa en normas y costumbres sociales que seguramente determinan la atribución de valor a ciertas actividades/operaciones (Bandura, 1997; Wals, 2014).

La investigación finalizó, en este sentido, con la valorización de los conocimientos locales para la actualización de los planes de desarrollo territorial, con una atención específica a las características socioculturales del sistema local. Abordar la temática de la participación en los procesos de programación territorial implica una serie de consideraciones sobre los procesos de participación y sobre su sentido para el desarrollo del territorio. Indudablemente tratar el tema de la participación implica enlazar las dimensiones de la ciudadanía activa, de los procesos de emancipación y de política democrática. Agentes relevantes en Países que, como Nicaragua y Guatemala, en un cuadro de democracia “joven”, están encontrando pistas practicables para conjugar prácticas centralizadas de gobierno del territorio y modalidad de programación y gestión descentralizada del desarrollo local. En este escenario, el sistema de programación territorial ha identificado dos ejes problemáticos para la investigación: el proceso de descentralización administrativa y los espacios de participación regulados. La investigación se ha desarrollado enfatizando el papel, en términos de sostenibilidad, entre los saberes locales culturales, a menudo no formali-

zados e implícitos en las comunidades, y saberes técnicos contenidos en las normas de las instituciones y a su vez expresados por los operadores. La investigación ha evidenciado las fortalezas y debilidades del sistema de planificación participativa con atención al problema de los desechos sólidos urbanos, aunque el enfoque educativo permitió desarrollar capacidades útiles también en otras áreas de la planificación para la mejora de otros problemas sectoriales como educación, salud, gestión ambiental.

### *1.2. La complejidad de la participación*

En Países como Nicaragua y Guatemala, por diferentes motivos, la atención hacia la participación ciudadana está vinculada a transformaciones sociales y políticas que reconocen en ellas un papel fundamental y que, a través de la promulgación de leyes específicas, quieren tutelar un derecho. Sin embargo, la investigación ha puesto en evidencia como, sobre todo a nivel de comunidad local, la participación de la sociedad civil corre el riesgo de debilitarse y de no lograr incidir más allá del momento consultivo. Si dentro de las comunidades y de los barrios urbanos de Guatemala se tienen regularmente asambleas y encuentros, los COCODES no logran sin embargo acceder de manera incisiva a los espacios de participación para la planificación a nivel de municipalidad, a pesar de la importancia de su papel para conocer las necesidades de las comunidades. Por motivos diferentes, los Gabinetes de Poder Ciudadano en Nicaragua no logran implicar las muchas instancias de la sociedad civil, porque percibidos como instrumentos de un poder más vinculado a la política central, antes que ser oportunidades de real participación a la vida política por parte de todos los ciudadanos. Leyes y aparatos que quieren garantizar la participación, son indudablemente fundamentales, pero abordar el problema de la planificación participativa territorial necesariamente implica la definición de las correlaciones entre política y educación. La previsión y planificación de procesos de participación para la programación de respuestas locales adecuadas a los problemas de las comunidades es una elección política, que amenaza con quedarse priva de sentido si no está sustentada por una inversión sobre las capacidades que la comunidad posee o tiene que desarrollar y sobre las capacidades de los operadores / de las estructuras empeñadas en que sea posible tal participación. En primer lugar, ante la ausencia de contenidos y competencias que garanticen la implicación del ciudadano como instrumento para aumentar la coherencia y la responsabilidad de las políticas con respecto a las necesidades de las personas y los grupos sociales, la participación no es positiva en sí misma. En segundo lugar, la participación no es real si no se percibe la urgencia y la validez de la participación misma: el ciudadano que no se siente parte y protagonista del proceso en acto no

está motivado a participar en la gestión de la “cosa pública”. En tercer lugar, la participación no es real si no se tienen ni las competencias para participar, ni las capacidades de pensar y actuar políticamente como sujetos críticamente conscientes. Con respecto al primer punto, paradójicamente pueden ser las mismas comunidades locales, los mismos actores quienes renuncian a ser parte de los procesos porque advierten un sentido de no pertenencia. La dificultad del ciudadano en el sentirse partícipe de las instancias de su comunidad, está unida a la falta o a la pérdida del sentido de pertenencia y de poder actuar. Esto impide al ciudadano de sentirse responsable y dispuesto a participar, a asumir y reclamar un papel activo en la gestión de su propio espacio de vida. Este es, sin embargo, un riesgo de todas las democracias electivas, más pronunciado aún, donde se advierta un fallo entre modalidad de participación y control de las decisiones políticas.

Si las instancias de la comunidad no logran encontrar respuesta en las decisiones políticas, el flujo se interrumpe y la participación se soluciona en la sola expresión de necesidades que otros son llamados a solucionar.

La participación provoca así mecanismos de delegación más que de co-responsabilidad. Con respecto al segundo punto hace falta considerar que la participación implica necesariamente poseer conocimientos y competencias: no es suficiente con establecer un derecho si faltan las competencias para ejercerlo. Si las capacidades son distribuidas de manera asimétrica la posibilidad de los sujetos de valorar alternativas a ciertas decisiones tomadas será desigual y serán mayores los riesgos de instrumentalización y manipulación de la participación misma. Se puede afirmar que la importancia de la participación es evidenciada mediante el desarrollo de la subjetividad, en términos de autonomía de pensamiento y al mismo tiempo crea las potencialidades para una reconquista de la dimensión inter-objetiva a nivel comunitario (Freire, 1970; Maturana, Dávila, 2006). A partir de estas consideraciones, se entiende la necesidad de solucionar un doble nivel de problemática: tanto en la participación como en la implicación activa de los sujetos en los procesos de gobierno de su propio territorio; igualmente tiene que existir la posibilidad de poder reconocer la identidad y de poder legitimar los puntos de vista de los sujetos mediante su participación plena en el proceso y mientras tanto, gracias a dicha participación, aumentan sus competencias.

Las posibilidades de ejercer el poder, en un ámbito democrático, están vinculadas a las posibilidades de participación y a los motivos de acceso. Son precisamente los poderes de elección y control los que fundamentan el poder de decisión y, por lo tanto, la asunción de responsabilidad también con respecto al proceso de capacitación y a la posibilidad de transformar las condiciones de aprendizaje y crear respuestas adaptadas a las necesidades personales y sociales. Es el ejercicio de estos poderes lo que permite a los participantes de actuar y de desarrollar la capacidad de au-

de determinación y la fijación de los objetivos conforme a los resultados de su propio aprendizaje (Federighi, 2006).

### *1.3. Participación y empoderamiento de la comunidad*

La dimensión de la participación siempre está conectada con la idea de la emancipación y empoderamiento. Es decir que cuando se habla de participación predominantemente se habla en relación a contextos de marginación social, política, cultural (Freire, 1970; Gadotti, 1991; Gadotti M, Freire P, Guimarães S., 1989). La participación es indudablemente un instrumento capaz de favorecer el empoderamiento de las comunidades, sobre todo si estas son marginadas. Cuando se prevé la implicación de una comunidad en el análisis de sus problemas de desarrollo, en la búsqueda de soluciones, en función de la adquisición de instrumentos de gestión para llegar luego a modificar sus propias condiciones de vida, indudablemente la comunidad crece y se fortalece: pero para que todo esto ocurra, hace falta que existan condiciones adecuadas tales como el derecho de participación el cual, aunque regulado por leyes y normas y administrado por una serie de aparatos, es una condición necesaria pero no suficiente. Ya se ha mencionado que para que sea garantizada una real y eficaz participación es necesario no solo indicar las leyes, los procesos y las estructuras para conseguirla. El desafío más importante consiste en el poder poner las comunidades en condición de ejercer activamente el derecho a la participación a la vida democrática. Acciones de programación participativa pueden convertirse en instrumentos de ejercicio de democracia inclusiva o pueden convertirse en instrumento de perpetuación de modalidad de exclusión. La realización de una programación participativa requiere sin embargo que la participación sea avanzada: una acción de programación constituye de hecho, un acuerdo explícito y vinculante entre actores públicos y privados que se dedican a realizar actividades, las cuales finalizan al alcanzar los objetivos comunes. Además, los mecanismos destacados en Nicaragua y Guatemala, siempre con las necesarias diferenciaciones, a través de la presencia de Comités y Comisiones, son potencialmente interpretables como modalidad de participación clasificables en la categoría de la “delegación de poder”.

En la delegación de poder los ciudadanos representan la mayoría dentro de comisiones establecidas ad hoc para contestar a particulares tipologías de problemas (véase capítulos 2 y 4) y las instituciones tienen que prever garantías específicas sobre las decisiones asumidas dentro de tales organismos y que serán oportunamente consideradas a la hora de establecer medidas idóneas para solucionar los problemas más destacados. El mecanismo sólo funciona si la participación activa es acorde con el análisis en profundidad y la toma de decisiones por parte de las instituciones.

En la búsqueda emerge que, al frente de situaciones locales que sirven de precedente a instrumentos de participación real y avanzada, estos mismos instrumentos se presentan como expresión de niveles mínimos de participación, más de tipo informativo o consultivo, que, de valor simbólico, y una vez concluidas apenas ayudan a reducir el conflicto entre diferentes grupos de interés antes que ser expresión de una real distribución del poder.

A la verdadera participación de grupos base no corresponde una conciencia de la función que desempeñar. En tal sentido, la debilidad en la reglamentación de los procesos de programación participativa, no es sólo una cuestión técnica de ausencia formal en los procedimientos adecuados para garantizar el acceso a la información y/o regular las aportaciones, sino que también atañe las relaciones entre los sujetos implicados sobre todo en sentido vertical.

Parece entonces correcto afirmar que el valor inclusivo y emancipatorio de la participación debe considerar la multiplicidad de factores para que la participación sea real y efectiva y no sólo una cuestión técnica soluble por normas, reglas, estructuras de servicio. Por ello hay que tener que evitar que dichos procesos participativos no sean meramente un cumplimiento de normas que dejan a las comunidades en un estado de marginalidad.

#### *1.4. Elementos de sostenibilidad en la programación participativa*

Hablar de “programación integral participativa” es complejo y en razón de ello hay que considerar dicho concepto más allá de los elementos yuxtapuestos de la colaboración entre actores locales y representantes de las comunidades; por eso se convierte en un imperativo encontrar mecanismos que garanticen la funcionalidad coherente y dinámica entre los diferentes componentes en la participación. La investigación ha puesto en evidencia que existe potencial para implementar el modelo de programación integral participativa, aunque en este momento no es un sistema sostenible. A la luz de la reflexión hasta ahora llevada a cabo, es posible limitar este concepto de sostenibilidad a dos niveles: sostenibilidad de las normas y sostenibilidad “operativa”. Es evidente la necesidad de un cuadro normativo de nivel nacional que permita legitimar la relación entre instancias de participación y exigencias técnicas del procedimiento para una correcta programación participativa integrada. Las normas, a pesar de las estrategias y de las políticas, determinan las medidas adecuadas para garantizar el derecho a participar; localizan tanto los destinatarios como los actores de las acciones, estableciendo sus funciones.

En el caso de Nicaragua y Guatemala, estas normas presentan una dimensión cultural y formal, la cual tiene potencialidades positivas si no se

convierten en algo vulnerable. Sobre todo, en Guatemala y en áreas con una presencia maya relevante, esta consideración parece imprescindible, por la existencia de modelos de participación culturalmente caracterizados y profundamente arraigados.

La cultura local tiene que ser considerada como un recurso, con el que trabajar significa:

- saber interpretar: las necesidades y las respuestas que los territorios ya han sabido proveer; las técnicas que han servido para encontrar las respuestas, y los recursos humanos y estructurales que han sido utilizados;
- saber realizar una integración estratégica en un trabajo en red capaz de generar innovación: las redes de innovación necesariamente son redes de formación recíproca, capaces de generar una dinámica de saberes que inciden continuamente en el territorio.

La norma en tal sentido puede ser un instrumento para valorar los contextos locales graduándolos de modo que se puede interpretar el estado de la sociedad y sus necesidades, así como sus potencialidades. El segundo cometido de la sostenibilidad probablemente se localiza en la operatividad del sistema, es decir en la individuación y en el reconocimiento de los elementos que hacen practicable el sistema; dichos elementos indudablemente transferibles se encontrarán en las actividades de campo. En tal sentido el concepto de sostenibilidad del sistema tiene que basarse en la planificación de las competencias territoriales de gestión del sistema mismo: probablemente la clave para construir una planificación integral real, recae sobre las competencias que tienen que ser desarrolladas constantemente a través de un proceso de enriquecimiento y de adaptación constantes.

Todos los participantes sin distinción de profesión deben aportar o contribuir a una planificación integral y por tanto deben ser conscientes de su responsabilidad en el funcionamiento del sistema mismo. Por lo tanto, es necesario que se desarrollen las competencias de los técnicos de la institución local que formaliza la programación y administra sus procesos de participación, de las instituciones en general: es necesario invertir para aumentar las competencias de todos los agentes, que a fin de cuentas son quienes permiten al conjunto de las instancias funcionar correctamente. De otro modo se corre el riesgo de que a pesar de la presencia de una ley que crea y regula las instancias, estructuras, servicios y canales de comunicación, se vea afectada la conversión de las necesidades en las programaciones, no cambiando nada en términos de ciudadanía activa y participación democrática: la comunidad declara sus necesidades, pero delegando en otros las soluciones y perpetuando el estado de subalternidad. El desarrollo territorial no puede prescindir del desarrollo total y difuso de las competencias que el territorio expresa. El potencial del territorio tiene que ser desarrollado y el sistema de pla-

nificación territorial tiene que anticipar una inversión sobre el capital de conocimiento previo, sobre la base de los saberes locales expresados por la comunidad y sus organismos.

Lo local no es así protagonista porque estamos delante de una descentralización administrativa que legitima el auto-gobierno de los territorios, porque, sólo a nivel local, se pueden encontrar las garantías de una sostenibilidad operativa para una planificación integral participativa. Aprender a generar una sinergia es fundamental: un sistema en el que los diferentes agentes aprenden a trabajar juntos y a valorar las recaídas positivas, logran superar una visión de fatalismo y de delegación de la responsabilidad de desarrollo a poderes externos y alejados del territorio mismo. Las redes locales, si son eficaces y funcionales, son estratégicas y una vez activadas desdoblán su capacidad de innovar: el mecanismo, una vez puesto en marcha, funciona y se crea la costumbre de trabajar juntos, la costumbre de dirigirse a otros organismos de manera no competitiva, pero complementaria, creando así, círculos virtuosos que permiten conseguir resultados, en las problemáticas de servicios.

### *1.5. Los nudos del sistema de programación participativa*

Sobre la base de las evidencias generadas por la investigación y presentadas en los siguientes capítulos, se han identificado los agentes de gobernanza local con capacidades para desarrollar una programación participativa, cuyos diferentes elementos necesitan ser integrados con coherencia. Esos elementos se resumen en los siguientes puntos, que a su vez no tienen la pretensión de ser exhaustivos, sino sólo ofrecer una base para el análisis. Podríamos en efecto identificar como elementos de atención de un sistema local de planificación integrada:

- la presencia de una modalidad de gestión en los procesos de participación capaz de garantizar una efectiva representatividad de las comunidades locales: es necesario tener conciencia del riesgo de que los sujetos más débiles pueden no lograr formar parte de los procesos de participación o sean representados en medida marginal; de igual manera también que los procesos de participación impliquen un número inferior/limitado de personas, que se pueden definir como “profesionales” de la participación en cuanto representan asociaciones e instituciones; de hecho sólo estarían representando una parte y no la totalidad de las necesidades reales de la comunidad;
- la presencia de estructuras, servicios y órganos delegados a la comunicación entre el nivel de grupos bases y los niveles de programación y gestión: el sistema se realiza gracias al conjunto de las estructuras públicas y privadas que se construyen sobre la base de las necesidades y co-construyen en respuesta a dichas necesidades, a través de un

enlace horizontal (la red de los actores sobre el territorio), y una conexión vertical con los órganos departamentales y nacionales; hace falta por lo tanto, promover la difusión de prácticas de participación, acompañándola con el desarrollo de instrumentos, recursos y también metodologías que permitan planear y administrar correctamente las experiencias de participación, definiendo de manera clara los niveles de decisión;

- gestores del desarrollo: el sistema requiere de mucha atención a los perfiles profesionales; que estos posean las competencias necesarias para activar y administrar procesos de participación; tales competencias no pueden ser improvisadas, pero deben ser adquiridas de modo sistemático y estructurado.

Este último punto relativo a las competencias está vinculado al discurso más general relativo a los conocimientos y capacidades que entran en juego en los procesos de participación y que tienen que poder encontrar legitimación, pero también transformarse e innovarse.

Queriendo sintetizar, podemos hablar de:

- conocimiento local, o bien todos los saberes expresados por la cultura local, que se han alimentado en el patrimonio de conocimientos que las comunidades utilizan para interpretar e intervenir en el contexto material e inmaterial de vida; se trata de los saberes que portan, los ciudadanos que participan en los procesos.
- conocimientos cualificados o bien saberes técnicos, expertos que contribuyen a encontrar soluciones idóneas a los problemas de desarrollo; se trata de saberes que son expresados por organismos e instituciones, pero también por los gestores que administran los procesos;
- nuevos conocimientos y capacidades que los diferentes componentes del sistema desarrollan a través de la participación en la gestión del propio territorio, obtenidos de la interacción social, necesariamente presente en los procesos de participación.

La investigación presentada en los siguientes capítulos, refleja la atención al conocimiento que forma parte de los procesos, evidenciando las fortalezas y debilidades; que de hecho son las expresiones de las necesidades formativas posteriores por parte del sistema de programación participativa. La programación participativa sólo puede convertirse en instrumento de gobierno territorial, si todos los saberes expresados por la comunidad encuentran expresión y entran en relación con nuevos saberes técnicos, de las Leyes, de las instituciones y de los operadores.

El paso desde el concepto de concertación hasta el concepto de gobernación representa un salto importante en la calidad de la participación: en la concertación siempre hay alguien que tiene la titularidad exclusiva, en la gobernación la titularidad está distribuida. La gobernanza prevé un

modelo policéntrico y negociado: el punto común es que, en las prácticas de gobernanza, independientemente de la forma en que se manifiesten, la definición y/o la búsqueda de una solución a un problema está dirigida a una pluralidad de actores, que reflejan puntos de vista e intereses particulares. El recurso a prácticas inclusivas y de participación en los procesos de toma de decisiones públicas está asociado con una serie de ventajas y beneficios que pueden ser un frente crucial para reducir el riesgo de la baja calidad del proceso democrático. Entonces el desafío que la programación propone es el de conjugar la dimensión de gobernanza territorial - ya presente en algunos casos y en las prácticas realizadas - con los niveles de gobierno nacional. El desafío consiste en encontrar modalidades para conjugar procesos base, realizados para construir soluciones, con indicaciones nacionales que tienden a ser interpretadas por su valor de prescripción, prometiendo modelos de gobernanza que implican la exclusión de una coparticipación de responsabilidad, reconociendo a un sólo sujeto institucional, con adecuados conocimientos y competencias, de definir objetivos, prioridad y metodologías de intervención. Tener en cuenta las capacidades de la comunidad local también significa que tanto el sistema de gestión de la participación funcional como la programación participativa, tienen que ser capaces de valorar y dialogar con las instancias y las modalidades organizativas ya presentes en el territorio. Tienen que prestar atención a formas de organización conectadas a la dimensión cultural, informal y relacionadas a costumbres locales (como las modalidades organizativas del derecho consuetudinario maya; como las formas de organización de matriz Sandinista en Nicaragua, fruto de una revolución cultural además que política). Las buenas prácticas locales son múltiples y variadas; partiendo de los modelos de trabajo que pudieran contribuir a dar forma a un sistema participativo para la planificación territorial. Sin embargo, son las prácticas que se detienen a nivel micro-local pero que difícilmente encuentran vías para legitimarse y transferirse como prácticas sostenibles. No obstante, para que la participación aparezca como la “vía obligatoria” para renovar la democracia, hace falta que también sean desarrollados instrumentos de análisis y valoración de las prácticas, tal como lo señala en parte esta investigación. La ambigüedad y la interpretación no siempre lineal de los resultados y los datos adquiridos no tiene que desanimar: una valoración repetida, pluralista y articulada de los procesos de participación, de sus resultados y de los nudos críticos encontrados, se vuelve como un factor crucial para promover la innovación que tales procesos solicitan. El recurso a la investigación colaboradora y transformadora, ha querido evidenciar la oportunidad que también los momentos de verificación y evaluación pueden ofrecer para sustentar el aprendizaje y la dimensión de la reflexión en los actores implicados.



## CAPÍTULO 2

### GOBERNABILIDAD DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL\*

#### *2.1. El territorio como espacio de conflictos, gobernabilidad, concertación y participación en continua transformación*

El punto de partida de este capítulo retoma el concepto de territorio para dar uniformidad a los diferentes enfoques metodológicos y a las acciones desarrolladas en Nicaragua y Guatemala por la ONG “Movimiento África ’70” que conjuntamente con sus socios estamos apoyando los procesos participativos, de auto organización social y de asociacionismo para que la población sea protagonista del manejo de su propio territorio. El Territorio:

“Es la relación de conflicto permanente entre espacios, entornos y personas, que configuran las características culturales y de imaginario de cada lugar; para sobrevivir en dichos espacios, las sociedades establecen reglas que definen la gobernabilidad de los territorios, o sea la participación de cada grupo social en su interior. La gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío, por: a.- la multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medianas y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal.); b.- las potentes dinámicas privadas de ocupación del suelo; c.- la nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y sus comportamientos (movilidad, doble residencia, trabajo externo, globalización); d.- la fragmentación de los poderes locales (comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas, instituciones) que cooperan y se solapan, compiten, se estorban; y e.- la fuerza económica y a veces ilegal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales. La gobernabilidad de estos territorios exige una capacidad de innovación política que el marco legal-institucional obstaculiza y que la deficiente participación popular, difícilmente supera. En realidad, la gobernanza debería estar sustentada en un Plan Director, que incluya los más amplios consensos sociales y que enfoque prioritariamente sus proyectos, en aquellos puntos dinamizadores del

\* Capítulo hecho por Maurizio Leonelli, Director de la ONG Africa70.

desarrollo, aquellos que crean efectos multiplicadores; esto es, orientado a hacer una acupuntura del territorio” (Instituto para el Desarrollo Sostenible-INDES, 2012, 3).

En este capítulo se analizan diferentes estudios y experiencias de: Planificación del Desarrollo Municipal (PDM) desarrollados en Nicaragua y Guatemala, el enfoque metodológico de la Planificación Estratégica Municipal, los “Planes de Desarrollo Urbano de Chinandega y El Viejo” elaborados por el Instituto de Desarrollo Sostenible (INDES), el estudio “Participación y desarrollo humano local. Propuestas para una programación integral participativa” elaborado por especialistas de la Universidad de Florencia (UNIFI), en el marco del Proyecto “Manejo integral de los desechos sólidos urbanos y saneamiento ambiental en cuatro municipios de Guatemala y Nicaragua”. Los cuatro Municipios donde se está ejecutando el proyecto son: Chinandega y El Viejo, en el Departamento de Chinandega, Nicaragua, y los municipios de Santiago Atitlán y San Marcos, Departamento de Sololá, Guatemala”.

Desde un primer momento (año 2010) donde se definieron las líneas estratégicas de desarrollo de los proyectos en Centroamérica de África '70, hasta la ejecución del proyecto de manejo integral de los desechos sólidos urbanos, asumimos las diferentes metodologías elaboradas en Centroamérica y en Italia que acompañan los procesos de planificación territorial participativa, adaptadas al progresivo proceso de apropiación de parte de la población en una dinámica de constante retroalimentación.

Considerando las características y diversidades de los dos países centroamericanos, el estudio contribuye a que los componentes teóricos y metodológicos de la investigación accion logren poner en primer plano la valorización de los conocimientos y saberes locales. De esta forma la planificación territorial participativa se transforma de instrumento técnico en si a un espacio de concientización, apropiación y protagonismo de la población.

Concientización, apropiación y protagonismo son los elementos fundamentales de una nueva dinámica de desarrollo local donde las comunidades indígenas Zutujiles y Kakchikel de Guatemala y las comunidades barriales locales de Nicaragua están conquistando espacios de participación en la gestión de sus territorios.

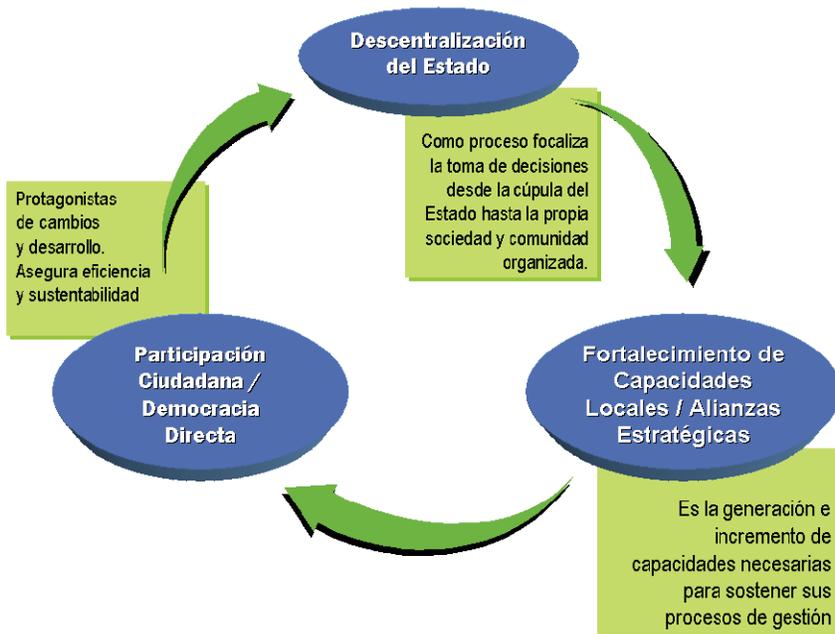
Regresando al momento en que el Movimiento África '70 elaboró su estrategia centroamericana diseñada partiendo de dos ejes estratégicos institucionales: Gestión del Territorio y Soberanía Alimentaria, la planificación territorial participativa, aplicada en este caso a la gestión de los desechos sólidos, se encontraba en una fase crítica, es por este motivo que el diseño del proyecto ha sido pensado de forma integral donde la planificación territorial participativa representaba el momento inicial de reconocimiento del territorio y de sus actores para sucesivamente elaborar propuestas y plasmar las acciones en los territorios como practicas

consensuadas de autogestión entre instituciones locales y las diferentes formas asociativas de la población.

## 2.2. Los Planes de Desarrollo Municipales y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la Planificación Estratégica

En Centroamérica después de 30 años de experiencias municipales, departamentales, regionales y nacionales, la planificación territorial participativa ha perdido su relevancia para quedarse como mero instrumento complementario a la elaboración de los programas plurianuales y de presupuestos anuales municipales, pero ha dejado importantes enseñanzas. El auge de la planificación territorial se dio al momento (años 1998–2006) que se elaboraron los planes de gestión del riesgo (como respuesta a los daños provocados por el Huracán Mitch) y sobre todo las Políticas de Descentralización del Estado (Gráfico 1) hacia los territorios locales. De esta forma se entregó un instrumental técnico y político que garantizó fortalecer la capacidad de gestión de las inversiones en un contexto

Gráfico 1 - Políticas de Descentralización del Estado (Fuente: elaborado por el autor).



territorial definido. Fue así que se profundizó el sistema de Planificación Municipal transfiriendo las metodologías, los conocimientos y las experiencias de ordenamiento territorial que se habían realizado en diferentes escalas territoriales.

La descentralización del Estado fue adelantada por el diseño y la sucesiva aplicación de un Sistema de Planificación Municipal - SPM - para orientar los Planes de Inversión Municipales Multianuales - PIMM - y el Presupuesto Municipal por Programas - PMP - (Gráfico 2). La metodología utilizada para la elaboración de los PDM fue la de la Planificación Estratégica profundizándose el debate sobre el significado social, político e institucional de la participación ciudadana.

Gráfico 2 – Fases y productos del Sistema (Fuente: elaborado por el autor).



2.2.1. El porqué del enfoque de la planificación estratégica local

Desde los años '90 del siglo pasado el Banco Mundial hizo propio un nuevo planteamiento sobre la planificación territorial partiendo de más de 40 experiencias en países en desarrollo y algunos de los Países en Transición de Asia, África y América Latina, impulsando la Planificación Estratégica del Desarrollo Local. Debido a que en gran parte de estos países los Municipios se identifican con las Ciudades, estos ejerci-

cios se denominaron “Planificación Estratégica del Desarrollo de la Ciudad”. Los proponentes iniciales de este enfoque lo definieron así: “La planificación estratégica para las ciudades es un ejercicio diseñado para examinar la ciudad y sus recursos, sus amenazas y sus oportunidades, procurando involucrar y corresponsabilizar plenamente a los principales actores, en definir el propio futuro de la ciudad y planear la manera de llevarlo adelante”.

Este nuevo enfoque ha sido también probado con éxito en municipios y territorios rurales, y emergió como el enfoque de planificación predominante con respecto al desarrollo local. En Centroamérica, se produjeron ensayos de experimentación de este enfoque, de los que se pueden extraer enseñanzas valiosas. Los proponentes de este enfoque plantearon que, dadas las tendencias mundiales en curso, es preciso un esfuerzo deliberado y cooperativo entre todos los principales agentes económicos y sociales, para hacer un esfuerzo concertado, movilizándolo los recursos de todos los socios, por insertarse de manera competitiva en la economía y el desarrollo global, como la única vía posible para proporcionar mejores perspectivas a los propios ciudadanos y a su municipio o región. En realidad, no fue necesario ir tan lejos para mostrar la necesidad de este nuevo enfoque. En el territorio de los municipios existen problemas (económicos, sociales, ambientales, de provisión de infraestructura y servicios, etc.) de tal envergadura, que ni con los esfuerzos propios de las Alcaldías ni con los esfuerzos y recursos de ningún otro actor por separado es posible solucionarlos.

Resulta evidente, por este simple hecho, la necesidad de la plena incorporación y estrecha coordinación y colaboración de todos los actores, y la integración de sus esfuerzos y recursos alrededor de una estrategia concertada, que implique generar complementariedades y sinergias. Sin esto, es muy difícil pensar siquiera en abordareficazmente los problemas y desafíos del desarrollo.

Por otra parte, para tener mayores posibilidades de éxito, que las que tendrían cada quien, actuando por separado, las acciones que efectúan en el territorio estos múltiples actores deberían procurarse concertarse y coordinarse entre ellos de mejor manera en la búsqueda de obtener los objetivos comunes del desarrollo local.

Existía otro argumento en favor de este enfoque. El elemento central en el concepto normativo tradicional de “PLAN” reside en la existencia de un agente único o dominante que controla en la totalidad o en la mayor parte la evolución del medio; o por lo menos se considera a sí mismo como agente determinante del futuro del medio. Este agente se percibe implícitamente a sí mismo como el “árbitro” que, desde una posición exógena y superior, “modela” el medio social, mediante la fijación de objetivos y metas y mediante la selección de los medios para alcanzarlos. En esta visión, el “poder” está radicado en forma exclusiva

en el agente único, capaz de determinar por sí y ante sí la dirección del plan, a lo sumo con algunas consultas a los afectados.

Por lo contrario, la planificación estratégica parte de concebir que, en el medio en que se aplica, interaccionan de manera “estratégica” distintos actores, con diferentes grados de poder e influencia sobre el medio.

La implicación práctica es que, si un agente determinado tiene una propuesta para modificar las tendencias que afectan a dicho medio, y quiere que esta propuesta fructifique, debe tener en cuenta los intereses, preocupaciones, el conocimiento, planes y propuestas de los demás, y mejor aún, motivar o animar un proceso de negociación y concertación, hasta alcanzar una propuesta compartida, una visión común sobre los cambios deseados en el entorno.

El proceso de negociación/concertación para lograr acuerdos, es necesario además porque entre el gobierno municipal y estos otros actores no existe una relación de jerarquía administrativa, y por tanto no puede sencillamente ordenarles hacia donde orientar sus acciones y recursos, ni es suficiente tampoco el empleo de las medidas tradicionales de “inducción”; por ello es necesario incorporarlos al propio proceso como socios iguales y corresponsables, lo cual no es posible sin involucrarlos plenamente, concertar y negociar con ellos todas las fases del proceso, desde el inicio.

De esta manera, para responder de mejor manera a su rol de promoción integral del desarrollo local, la Alcaldía promueve el proceso de planificación y concertación estratégica, que busca corresponsabilizar a los actores clave presentes en el municipio y movilizar sus esfuerzos y recursos en dirección a lograr dicho desarrollo.

Ahora bien: si las ventajas de este enfoque, que implica una estrecha cooperación y coordinación entre los principales actores locales, son tan claras y evidentes, ¿adónde radicarón las dificultades de su rápida adopción?

El problema quizá estribó en que este enfoque implica, más allá de un cambio en la forma en que se “hacen los planes”, una nueva forma de relacionamiento entre los actores locales, muy diferente a la que ha prevalecido hasta ahora, y que ha cristalizado en la cultura local.

Este cambio sigue siendo el nudo central que atrasa los procesos de planificación territorial participativos. Porque implica construir poco a poco relaciones de confianza entre actores habituados a un fuerte sentido de autonomía operativa y de poder propios, a actuar a veces estrictamente conforme a sus propios enfoques e intereses, sin necesidad de ponerse de acuerdo con otros. Implica que los gobiernos locales abandonen los hábitos del caudillismo, la partidización de las instituciones públicas locales, y el autoritarismo, que han caracterizado tradicionalmente la conducta de muchos gobiernos locales.

Implica, en el fondo, un cambio en la cultura local, y esto fue y sigue siendo muy complejo. Pero no hay que desalentarse. Las experimentacio-

nes de este enfoque muestran que su misma aplicación contribuye, poco a poco, a ir creando y consolidando este nuevo tipo de relaciones entre los actores. Asimismo, la propia realidad está empujando a los actores y gobiernos locales en esta dirección, de manera espontánea.

### *2.2.2. Qué es, entonces, ¿lo más importante de este enfoque?*

La “planificación municipal estratégica”, tal como ha venido emergiendo de las mejores prácticas de las autoridades locales a lo largo de todo el mundo, no debería entenderse en términos técnicos estrechos. Sus implicaciones son más extensas. Se refieren a una práctica de la planificación municipal, asociada con un modelo de gobierno local, visto como el modelo de “autoridad local estratégica”, para diferenciarlo del modelo tradicional.

El modelo tradicional de gobierno local supone que este tiene la capacidad y los recursos para “hacerse cargo” por sí sólo de todas las necesidades del desarrollo local; o que tiene el poder necesario para dirigir dicho desarrollo, basado sólo en sus propias preferencias y concepciones. Se asocia al modelo de planificación “clásico”, en que la articulación “técnica” clara y detallada de una estrategia de desarrollo local (o un “plan de largo plazo”) precede, y es relativamente independiente, de las negociaciones, acuerdos, asociaciones y decisiones necesarias para su implementación.

Tal modelo de planificación y gobierno local está en crisis en todas partes bajo la presión de las restricciones fiscales y la complejidad creciente de los arreglos sociales e institucionales necesarios para lograr la entrega de servicios y el logro del desarrollo local. Un nuevo modelo “estratégico” de planificación y de autoridad local se ha ido construyendo.

Bajo este modelo, las autoridades locales se reconocen a sí mismas como sólo uno más de entre varios actores locales, incluyendo actores privados, organizaciones de la comunidad y grupos de interés, así como agencias estatales representadas. La responsabilidad por promover el desarrollo local, protegiendo el ambiente y proporcionando y produciendo servicios locales, sería compartida por muchos de estos actores.

Evidentemente, esto requiere relaciones diferentes y mucho más complejas entre cada uno de ellos y el gobierno local.

El establecimiento de Plataformas de Concertación (como el Comité de Desarrollo Municipal) para llevar a cabo un “diálogo estructurado” entre la autoridad local y otros actores del estado, privados y los sectores de la sociedad civil, tendría que volverse entonces un rasgo esencial de la planificación del desarrollo local.

Bajo este enfoque, es posible que cada parte exponga de manera transparente sus perspectivas, preocupaciones e intereses, y se vayan poco a poco, a través de esta nueva práctica, desarrollando relaciones de confianza, transparencia, ayuda mutua y asociación, hasta el punto en que

los socios se comprometan con la obtención de ciertos objetivos estratégicos compartidos de desarrollo local, sobre todo con la implementación de las acciones concretas requeridas para obtenerlos.

### 2.2.3. *El enfoque en la construcción de “partnerships”*

Lazos de asociación y colaboración, de confianza recíproca, tiene alcances importantes sobre el modo de gestión del gobierno local. Significa que éste asuma un nuevo enfoque, mucho más pro-activo, de “búsqueda de socios”, de auténticos “partners” para el desarrollo. Esto implica pasar de relaciones de intercambio de información, consultas o incluso ciertos niveles de coordinación, con los diversos actores locales, hacia relaciones de plena asociación o “partnership”. Esto significa relaciones de transparencia, de cooperación estrecha, en que se hace lo necesario para ganarse y mantener la confianza de los “socios”.

Este nuevo enfoque propone una forma de Gestión y Planeación Municipal centrada en el Proceso, no la tradicional centrada en “productos” o “la elaboración de planes” (aunque como subproductos importantes se “produzcan” documentos y “planes”): pero el principal “producto” a obtener es un proceso en que la participación plena de los actores (no la consultación) y la apropiación (ownership) lleva a la aplicación de diferentes procesos que en la actualidad puedan dar fuerza a las nuevas dinámicas de valorización de los saberes locales:

- Construcción de lazos de confianza y beneficio mutuo entre los grupos de actores, a través del involucramiento pleno de los mismos en el proceso, que les permita sentirse “dueños” del mismo.
- Contribuir a la construcción de capacidades de los gobiernos y actores locales. Para el gobierno local debe ser un instrumento para construir y asegurar buen gobierno, cambiar el comportamiento institucional, y para construir la habilidad institucional interna para dirigir la comunidad y manejar el desarrollo de manera concertada y sostenible. Para la sociedad civil debe ser un instrumento para construir el empoderamiento necesario para desplegar sus potenciales.
- Cambios en la naturaleza de pensamiento sobre el desarrollo. Aprender (entre todos) a pensar el desarrollo de manera integral y estratégica.
- Encarar la complejidad del desarrollo, contribuyendo a coordinar e integrar los acercamientos o enfoques estratégicos de los múltiples actores.

Otros “productos” importantes, asociados, pero que suponen que los anteriores objetivos esenciales jamás se pierden de vista, pueden resumirse como sigue:

- Una Visión Colectiva y Estrategia. Debe generarse una visión compartida por todos, colocando las bases para una sociedad que funcio-

ne de manera más cooperativa, y debe traer tanto intento estratégico (visión de futuro) como realismo a la planificación del desarrollo local. De hecho, la experiencia de desarrollo demuestra claramente que las estrategias fallarán cuando no se conectan con tierra en una visión colectiva a la que los actores se comprometen, y un acuerdo general que los actores se comprometen para mantener.

- Define Prioridades y Planes de Acción, y responsabilidades claras para la implementación. Esta estrategia debe enfocarse en los ejes fundamentales de desarrollo y por tanto debe ayudar a los actores a evitar la dispersión y determinar prioridades de desarrollo, debe establecer prioridades inter-sectoriales específicas y las secuencias adecuadas de la inversión, y por eso debe formular y debe llevar a cabo planes de acciones prácticos, basados en compromisos mutuos entre los actores, en que estos se comprometen a llevar a cabo acciones específicas para obtener objetivos concretos de desarrollo.

La planificación estratégica introdujo un proceso a través del cual los actores locales múltiples, en el marco de la construcción de un nuevo marco de relaciones entre ellos (i) articulan una visión compartida de desarrollo municipal, comprometiéndose con su realización (ii) identifican objetivos concretos de desarrollo locales, para materializar dicha visión (iii) los traducen en metas realistas, (iv) acuerdan en un marco de tiempo o plazos para su implementación y (v) asumen y comparten la responsabilidad por la implementación de las acciones específicas acordadas para el logro de las metas, estableciendo compromisos mutuos claros y super-variables entre ellos, para la implementación.

La capacidad de liderazgo de Alcaldes y concejales se mediría entonces en la capacidad de ayudar a construir, animar y dar seguimiento a estos acuerdos y alianzas estratégicas, renunciando a una gestión estrictamente personalizada o caudillista, y a lo largo ineficaz, del quehacer municipal.

Evidentemente, el propio proceso de planificación estratégica tendrá distintos niveles de alcance, profundidad y complejidad, y asumirá modalidades muy diferentes, en diferentes alcaldías.

Esto no sólo dependerá de la presencia o no de las adecuadas capacidades institucionales, sino de factores tales como la capacidad efectiva de liderazgo del gobierno local sobre el proceso, esto es, la capacidad política y de liderazgo de construir, animar, consolidar y dar seguimiento a las alianzas requeridas, la riqueza del capital social local y el nivel de organización comunitaria, etc.

La manera en que las organizaciones y actores locales preparan una estrategia de desarrollo local variará ampliamente en base a las circunstancias locales, personal, capacidad, y recursos.

Las comunidades indígenas pueden escoger diseñar un proceso que ellos consideran como más culturalmente apropiado que todavía resulte en un análisis, visión, y plan de acción.

En general, la clave de una estrategia buena es un proceso continuado, permanente, participativo, basado en la construcción de asociaciones, consensos y acuerdos. Recientemente en Nicaragua como decíamos ha perdido fuerza todos procesos locales de planificación estratégica quedándose como momentos parciales de dinámicas inducidas por agentes externos o como procedimiento para la programación de las inversiones, por lo contrario, en Guatemala el sistema de planificación manejado por SEGEPLAN sigue rectorando dinámicas locales e departamentales de planificación. Pero también en este País los procesos de apropiación de los espacios de gestión del territorio de parte de la población siguen débiles o pasan a través de las dinámicas tradicionales partidarias o atacando temas muy particulares. Por otro lado, el rol de la gente a través de las organizaciones de los pueblos indígenas o de las organizaciones de base comunitaria no indígenas representan una presencia constante para que el instrumental jurídico y de políticas de participación ciudadana se vaya adaptando en una dialéctica continua de alimentación y retroalimentación y de superación de las visiones sectorialitas para que la participación ciudadana pueda liberarse de los procesos participativos entendidos como simple consultas.

#### *2.2.4. El Ordenamiento territorial como parte del sistema institucional de participación ciudadana e del SPM*

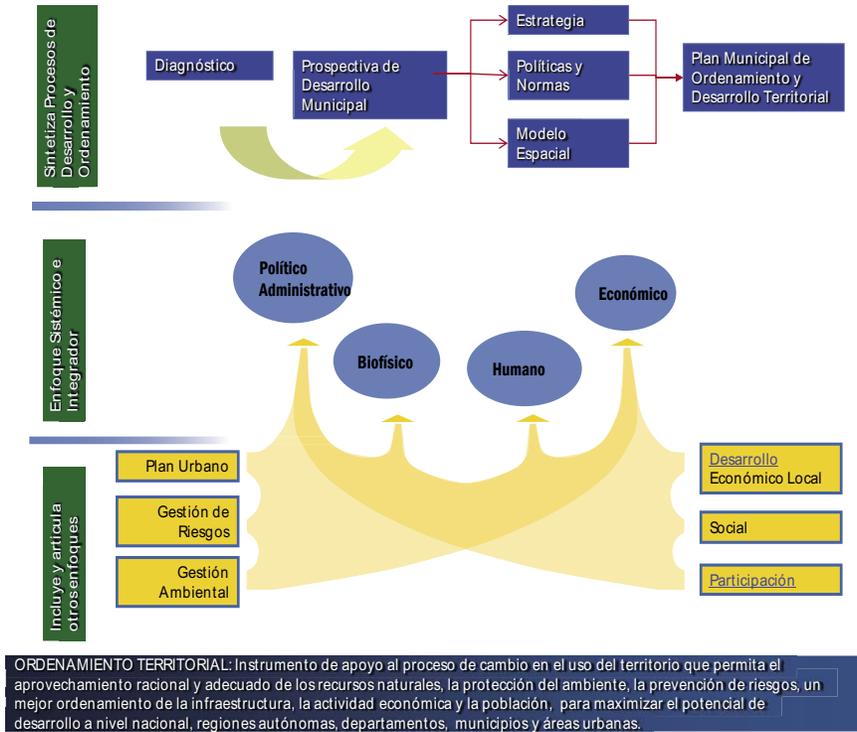
Hay que abrir un breve paréntesis para introducir unos elementos técnicos metodológicos sobre el ordenamiento territorial como un espacio además de aporte a la participación ciudadana para que a través de la elaboración de los planes territoriales sea posible transmitir la compleja interrelación entre los diferentes componentes del sistema territorio.

El esquema que presentamos en seguida (Gráfico 3), utilizado en diferentes experiencias de ordenamiento territorial, es una síntesis metodológica de cómo se interrelacionan los diferentes componentes macro del territorio que, acompañado por el instrumental jurídico de participación ciudadana, completa el cuadro institucional en que se mueve la planificación territorial participativa.

#### *2.3. Eje temático y enfoque de participación ciudadana*

La participación ciudadana es uno de los enfoques que surge como práctica al momento de concebirse el Sistema de Planificación Municipal (SPM). En gran medida los planteamientos de ese momento incidieron en el contenido de las Leyes de Participación Ciudadana (LPC) para el ámbito municipal, que podemos decir se gesta contemporáneamente con el sistema. De las leyes podemos rescatar por una parte el reconocimiento del Considerando V de la Ley de Participación Ciudadana (LPC)

Gráfico 3 - Diferentes experiencias de ordenamiento territorial (Fuente: elaborado por el autor).



de Nicaragua que al momento de la promulgación decía:

“Que existe una diversidad de prácticas referidas a la participación ciudadana, de forma cotidiana que se vinculan a la vida del quehacer del espectro público del Estado en toda su dimensión, las que merecen ser reguladas y sancionadas jurídicamente por el Estado, pues la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye uno de los aspectos que exige un nuevo rol del Estado para contribuir a la transformación de los modelos y concepciones tradicionales sobre la forma y manera de gobernar y convertir a los ciudadanos, desde su condición y calidad de administrados, en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense y sus diferentes modalidades en la gestión desde las comunidades de la nación” (Arto. 4, Inciso 6. Ley de Participación Ciudadana. Diciembre del 2003).

Y por otra parte el concepto de esta participación que sirve como fundamento del SPM y que la LPC define como:

“Es el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible en corresponsabilidad con el Estado” (Arto. 4, Inciso 6. Ley de Participación Ciudadana. Diciembre del 2003).

De forma complementaria podemos afirmar que el andamiaje de la PC en el nivel municipal, se ha conformado de forma sinérgica mediante el concurso normativo de varias leyes y además de la práctica del SPM en un conjunto significativo de municipios del país que ha implicado la formación de espacios y mecanismos de concertación y participación.

En el ámbito municipal podemos distinguir la creación del CM como ámbito máximo de concertación y el Equipo Técnico Municipal como instancia facilitadora y vinculante entre las estructuras de gobierno y las estructuras de organización y participación de la sociedad civil (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4 – Actores y funciones en al Sistema Municipal de Planificación y Desarrollo Territorial (Fuente: elaborado por el autor).



Gráfico 5 - Fases propuestas para el Sistema Municipal de Planificación y Desarrollo Territorial (Fuente: elaborado por el autor).

Fase	1. Instalación del Sistema	2. Formulación Estratégica	3. Formulación Programática	4. Formulación Operativa
Productos	Condiciones políticas, técnicas, administrativas y organizativas para que el Sistema funcione.	Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PMODT).	Programa de Inversiones Anual (PIA). Programa de Inversiones Multianual (PIMMA).	Presupuesto Anual Municipal (PAM) Plan Operativo Anual (POA) Programa de Seguimiento y Evaluación (PSE).

Quisiéramos complementar los esquemas anteriores propios de Nicaragua con los esquemas síntesis asumidos por la SEGEPLAN en Guatemala (Gráficos 6 y 7), donde como decíamos anteriormente se ha desarrollado un proceso institucional similar a lo de Nicaragua aunque los tiempos y las modalidades de aplicación han sido diferentes por las particularidades determinadas por la presencia y fortaleza de las organizaciones de los pueblos indígenas en los procesos de planificación local y por el rol importante de la estructuras territoriales departamentales.

Gráfico 6 – (Fuente SEGEPLAN: Foro Regional de Ordenamiento Territorial).

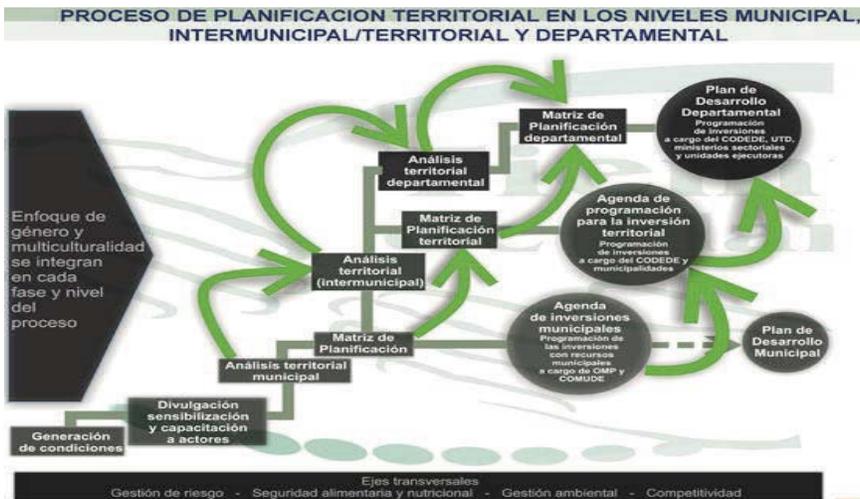
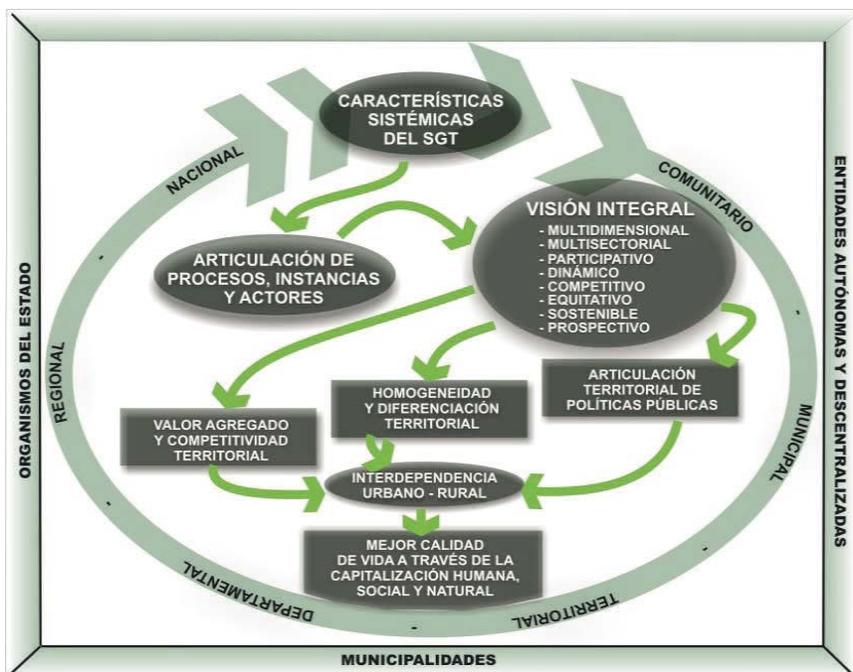


Gráfico 7 - Ecosistema de planificación territorial participativa (Fuente SEGEPLAN: Foro Regional de Ordenamiento Territorial).



#### 2.4. Laboratorio de experimentación y lecciones aprendidas

Al momento de iniciarse el proceso de planificación participativa en los cuatros Municipios del Proyecto de gestión de los desechos sólidos todo y cada una de las metodologías y procesos de planificación territorial y planteamiento estructurados de participación ciudadanas, son asumidos, prevaleciendo, en la conducción de los diferentes estudios, la búsqueda de los espacios donde los funcionarios de las instituciones locales y la población involucradas pudieran expresar y sentirse parte de este proceso.

Fue en este momento que la metodología de la Universidad de Florencia en el marco del proyecto ha valorizado y puesto en práctica el “objetivo de realizar una investigación acción participativa para la valorización de los conocimientos locales en función del desarrollo endógeno”. En particular, la búsqueda fue finalizada a la valorización de los conocimientos locales para la actualización participativa de los planes de

desarrollo territorial, con específica atención a las características socio-culturales de los sistemas locales.

“Las acciones de investigación han sido realizadas en los municipios de Chinandega y El Viejo, en el Departamento de Chinandega, Nicaragua, y en los municipios de Santiago Atitlán y San Marcos, Departamento de Sololá, Guatemala”. Como decíamos han participado diferentes organizaciones con aportes específicos de planificación territorial urbana (INDES), de administración y políticas públicas (las 4 Alcaldías y las instituciones delegadas del Gobierno Central), de organización y pensamientos comunitarios, de aplicación de metodologías participativas (UNIFI) y de planificación de la gestión de los residuos sólidos en tres de las cuatro municipalidades realizados por Africa 70, sin olvidar los importantes aportes científicos de la Escuela Agraria de Monza (Italia) y de la asociación ambientalista italiana Legambiente, que han representado un momento importante de síntesis de las diferentes experiencias y de amalgama de los posible espacios de fortalecimiento de la participación ciudadana.

Todos los proyectos de cooperación internacional se enfrentan con realidades sociales permeadas de ideologías o teorías diferentes y nosotros mismos seguimos siendo portadores de nuestras propias teorías cuando hablamos de gobernabilidad, descentralización, desarrollo local y planificación. El elemento dependiente de las diferentes prácticas es representado por la participación ciudadana que tienen en sus manos la posibilidad de incidir, con sus prácticas de vida y de conocimientos, en la compleja “multidimensionalidad del territorio urbano-regional” determinada, “por las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo; la fragmentación de los poderes locales” y por “la fuerza económica y a veces ilegal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales” que complejizan la gobernabilidad del territorio. La posibilidad que las iniciativas de participación de las comunidades encuentren espacios de incidencia está en la capacidad de ellos mismo y de las iniciativas que los apoyan de “reconquista de los saberes y del crecimiento de la auto capacidad social de proyección” a través de sus formas de organización y comunicación en un proceso de concertación e inserción en los espacios institucionales y de cooperación para que la gestión del territorio valore los aportes de cada uno de los actores presentes.

La investigación que realizó la Universidad de Florencia (UNIFI) sobre la Education trasformadora para el medio ambiente una vez divulgada y apropiada par parte de las organizaciones comunitarias y de las instituciones será el potencial de amalgama de los diferentes estudios e iniciativas territoriales realizadas en el marco del Proyecto de gestión de los desechos sólidos en Nicaragua y Guatemala, por haber logrado el objetivo particular de una búsqueda “finalizada a la valorización de los conocimientos locales para la actualización participativa de los planes de

desarrollo territorial, con específica atención a las características socioculturales del sistema local”. Por el otro lado, considerando la gran cantidad de información analizada en el documento de la UNIFI, conjuntamente con los estudios urbanos de INDES y los planes de gestión de los desechos sólidos de las cuatro municipalidades será posible que el proceso de devolución a las instancias territoriales, para hacerse en los próximos tres años del proyecto, vaya enriqueciéndose con los aportes propios de las diferentes acciones de programación específica en el ámbito del proyecto, considerados también como espacios para que la población pueda enriquecerse con el manejo de la información y enriquecer el contenido de las futuras acciones.

Es así que, si de un lado con el estudio de UNIFI se profundizaron los conceptos de investigación acción y de valorizaciones de los saberes locales a través de la participación, del otro con los estudios de INDES se profundizaron los conceptos de gestión territorial basada en “procesos orientados a generar acuerdos que dirijan el rumbo del desarrollo mediante la gerencia coordinada de la acción humana, tanto pública como privada y tanto nacional como local e internacional” y de capitales (sociales, naturales e institucionales), “que deben conjugarse y equilibrarse para el desarrollo sostenible” y que conjuntamente representan los conceptos básicos generales de la planificación territorial participativa (Gráfico 8).

Estos estudios han estructurado las condiciones para abrir una nueva fase de planificación y cooperación horizontal, por existir un concierto de comunidades indígenas y criollas, centros de investigación universitarios, organismos de cooperación internacional, asociaciones ambientalistas, alcaldías, instituciones estatales sectoriales, nacionales e internacionales que conjuntamente manejan una base informativa, conceptual y metodológica que permite si bien manejada, tomar decisiones más en consonancia con la gestión sostenible del territorio.

Gráfico 8 - Conceptos básicos de la planificación territorial participativa (Fuente: elaborado por el autor).



El proyecto de gestión de los desechos sólidos sigue, con los estudios territoriales a nivel departamental y con la ejecución de las acciones establecidas y con aquellas que van fortaleciendo la participación de todos los actores en el proceso de ejecución. El reto sigue siendo muy complejo y difícil por la conflictividad y diversidad de los intereses y escalas de intervención. Por este motivo se seguirá trabajando para que a través de las alianzas establecidas y la de futura constitución, entre todos logremos conjugar acuerdos que permitan dar respuestas a las complejas relaciones sociales urbanas, con soluciones concretas y realizables en el corto, mediano y largo plazo.



## CAPÍTULO 3

### REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN PARTICIPATIVA EN EL NIVEL LOCAL EN NICARAGUA\*

Algunos observan la participación ciudadana en procesos de planificación como una cuestión de promoción y defensa de los derechos jurídicos. Yo tomo la participación no sólo para presentar conocidos peligros de la manipulación, sino también para presentar las oportunidades políticas reales de deliberar, incluso transformar, consustanciales en la Investigación Acción Participativa.

John F. Forester

#### 3.1. Premisas

La planificación, cualquiera que esta sea, es un ejercicio complejo que labora con lentes interdisciplinarios en la historia anterior y en el presente, para atender el futuro, la historia por venir, sea de corto, medio o largo plazo. Los planificadores ineludiblemente tenemos y debemos de trabajar en conjunto con muchas personas, instituciones u organizaciones, y con sus múltiples diferencias entre las que naturalmente se encuentran sus intereses.

A diferencia de lo pasado y de lo actual, que ya “ha sido y es”, la planificación es un proceso en construcción, en el que es de especial importancia considerar que es más que posible que no todas las personas que de forma directa o indirecta participan, tengan la misma interpretación de la historia anterior y de la situación actual, así como la misma visión del futuro. Desde una atención práctica podemos entender esto como las diferencias de las valoraciones y la forma de discernir sobre ese presente, y el cómo concebir y trazar el camino para llegar a ese futuro: El cómo ha sido la historia anterior y el cómo se presenta la situación actual, trasciende no pocas veces la objetividad por el peso de nuestras subjetividades. Tienen un enorme y decisivo peso nuestras interpretaciones.

Desde una atención más amplia se trata de como en el ejercicio de planificación gestionamos los elementos fundamentales del conocimiento y la cultura. Nuestras presunciones que se han formado a lo largo de muchos años y en situaciones muchas veces críticas, son los elementos de nuestra cultura menos visibles y más difíciles de cambiar. Influyen en nuestros

\* Capítulo hecho por Rodolfo Glenton, Co-director de la Iniciativa del Instituto Centroamericano para la Gestión del Desarrollo Humano Local, [rglenton@idhl.co](mailto:rglenton@idhl.co).

valores, son determinantes en nuestra asimilación de creencias, conducen nuestros comportamientos y el cómo nos realizamos en nuestra vida.

Los procesos de planificación y sus consecuencias, son eminentemente políticos, y forman como tales, parte sustancial de las obligaciones y los derechos de las personas y las sociedades, pues irradian y afectarán el contexto en que se realizará la vida cotidiana de las personas respecto al tema o temas tratados, según sea su planificación social, económica, territorial, ambiental, etc. Analizar la historia anterior y el presente para atender el futuro son razones y atributos muy ligados a lo más profundo de las personas, a sus preocupaciones, esperanzas y anhelos. En la medida, y el cómo, las personas participan en estos procesos de toma de decisiones, se sentirán o no, genuinamente motivadas, identificadas y comprometidas en su actuar, asumiendo el devenir planteado de forma responsable, en tanto ha sido producto de un esfuerzo horizontal y conjunto. A todas las personas les es grato ser tomadas en cuenta e invierten generosamente su tiempo y desvelan sus verdaderos sentimientos, ideas y opiniones, cuando consideran que su participación es realmente valorada y dignificada. Cuando esto ocurre se hace menos complicado pasar de la elección racional a la elección social, en la que prevalece el interés social y comunitario sobre el interés individual.

La Planificación Acción Participativa (PAP) asume todas estas consideraciones y contribuye a preparar de manera franca y consensuada el camino de cambio hacia el futuro. El proceso es la condición “sine qua non” para el éxito. La atención se centra en el proceso y no de forma desagregada en las actividades, lo que permite mantener el foco sobre los objetivos y los resultados esperados. Lograr la más correspondiente y genuina dinámica participativa es la condición central para el proceso. La Planificación Acción Participativa (PAP) subraya la concepción de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999), como hipótesis básica para la intervención; y la “creación de capacidades”, es el principio motor en todo lo el proceso de intervención, para posibilitar el logro de los cambios. En palabras de Paolo Freire “la clave de la liberación es el despertar de la conciencia crítica y el proceso de pensar en el individuo”. Y la libertad en los procesos de intervención de planificación acción participativa es la esencia y el fundamento del desarrollo humano. Los que asumimos este compromiso nos debemos a este principio y a este fin, sin ninguna intermediación que tienda a supeditar la autonomía de las personas y sin ningún tipo de exclusión. Desde los inicios de mi labor en 1980 como fundador y director del Centro de Estudios de la Arquitectura y el Urbanismo en Centro América (CARUCA), una ONG nicaragüense dedicada al desarrollo humano local, he asumido y elaborado diseños metodológicos centrados en las personas como un principio y eje vital tanto de intervenciones sociales como de asesorías en estrategias, desarrollo organizacional y arquitectura de negocios. En aquellos años realizamos

Gráfico 1 - Matriz de Metodología Básica (Fuente: elaborado por el autor).

**MATRIZ DE METODOLOGÍA BÁSICA • CARUCA 1990**  
**Planificación-Acción-Participativa (PAP): Promoción de la Agencia y la Autonomía para el Desarrollo Humano Local**

FASES	MOMENTOS METODOLÓGICOS	ACCIONES	OBJETIVOS Y ASPECTOS MÁS RELEVANTES	FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACION	MÉTODOS Y TÉCNICAS
Investigación Básica	Aprenderización del territorio socio-político (Sistema Humano-Institucional /SHI), esencial para el equipo	Conocimiento de la situación Identificación del Problema Central	Tener el cuadro de las diversas situaciones, sobre todo el capital humano, con la indicación inicial de las características y las necesidades de transformación (atendiendo al SHI), como del mejoramiento del hábitat (atendiendo el territorio, en su expresión físico-espacial).	Identificación preliminar de agentes de influencia y líderes interesados en actuar como conductores de la intervención	Investigación Cualitativa Ajustes concretos de la metodología
Investigación Participativa No Estructurada	Sensibilización	Exploración y análisis empírico. Hipótesis derivada del "Sentido Común" o "Conocimiento Popular".	Fase de la individualización y definición del problema del Territorio por parte de los agentes "propios" de la Comunidad. Se trata de extraer en un primer nivel, su punto de vista. Fase poco formal. Explicita el conocimiento local. El problema debe presentarse con las connotaciones específicas de aquellos que lo viven directamente, sin ninguna mediación externa. El equipo de intervención se sitúa en una posición de escucha, para que todos los sujetos puedan expresarse lo más libremente. Se pasa a un análisis, complementado, del Problema. Los "saberes locales" se "encuentran" con los "saberes externos"; el conocimiento común con el conocimiento técnico.	Todos los líderes y grupos que están trabajando en el Territorio. En forma indirecta, la población en su conjunto	Entrevistas Focus Groups Dinámica de grupos Talleres Promoción Comunitaria Comunicación social
Investigación Participativa Estructurada	Profundización	Investigación didáctica interdisciplinaria. Hipótesis de trabajo (Equipo externo + Comunidad).	La mediación del equipo como formadores, es fundamental, como es igualmente importante, la disponibilidad para situarse desde una perspectiva de relación horizontal y de discurso apropiado. Los instrumentos adquieren singular importancia. Re-elaboración que expresa el momento de encuentro y conexión entre los "saberes"; No debe darse espacio para una discusión sobre el carácter conflictual y dinámico de tal relación. Se llega a la fase fundamental de formación y motivación de los representantes de la Comunidad, los que ya como grupos de trabajo del Proyecto (agentes de transformación de la Comunidad), serán los encargados, por "mandato" del Consejo Comunitario, de la implementación del siguiente momento.	Consejo Comunitario En forma semi-directa la Población en su conjunto.	Intercambios Encuentros Talleres entre los equipos externos e internos de la intervención Organización y Comunicación Social
Investigación Operativa: Comunidad con el SHI	CONSULTA	Verificación empírico-científica. Voluntad política y compromiso del sector público, sector privado y sociedad civil ante la problemática de la Comunidad.		Consejo Comunitario. En forma directa la población en su conjunto. Devolución de los resultados de la investigación.	Talleres desglosando la problemática a partir de lo encontrado. Asambleas de información y priorizaciones Sociología y comunicación social.
	PROGRAMACIÓN SOCIAL: Definición del Plan de Acción.	Gestión local, democracia directa y negociación de conflictos.	Promoción y gestión de la colaboración público-privada-comunitaria		
	Formulación de acciones específicas, priorizando las factibles con recursos propios: Comunitarios, Locales y Nacionales	Coordinación local-nacional. Relaciones horizontales interinstitucionales e intersectoriales.	Proyectos específicos, exigencias operativas para el mejoramiento real de la situación del Territorio, principalmente en: (I) FORMACIÓN: Educación, cultura, salud y nutrición. Reconstrucción del tejido social; reconocimiento social y político (participación de los sectores vulnerables - énfasis mujer y niñez - en las tomas de decisiones). (II) HABITAT FAMILIAR Y LOCAL: Agua, saneamiento, vivienda, infraestructura productiva (camminos...)		
Retro-alimentación	Evaluación del proceso	Reacción del SHI. Ajustes para la sostenibilidad			

un diseño metodológico básico partiendo del trabajo de Paolo Orefice y su equipo durante el proyecto MO.TER en Nápoles, Italia (Orefice, 1997). Este cambia y procuramos adecuarlo atendiendo las especificidades a abordar (Gráfico 1).

Como un ejemplo reciente de la continua actualización de esta metodología básica, presentamos un esquema para el análisis de estrategias y fundamentos, relacionado con una propuesta de proyecto de un consorcio de ONGs europeas en conjunto con redes y organizaciones de la economía informal y de grupos de base de Centroamérica, para la Comisión Europea en febrero 2014, siendo objetivos específicos de la convocatoria:

1. “Apoyar la mejora de los medios de subsistencia de las personas dependientes de la economía informal, lo que incluye el desarrollo de capacidades y de la educación y la formación profesionales, y apoyar las iniciativas destinadas a desarrollar el trabajo por cuenta propia y la creación de empleo o la mejora del empleo existente”; y,
2. “Apoyar la integración social de los grupos vulnerables mediante su acceso a los servicios sociales básicos” (Gráfico 2).

### *3.2. El Sistema Humano-Institucional (El Territorio Socio-Político)*

Así como en el territorio físico existe y se produce un continuum por la dinámica de sistemas relacionados de diferentes aspectos, entre otros de infraestructura, accidentes geográficos, medio ambiente, etc. igual, aunque de naturaleza distinta, existe un territorio socio-político, definido para efectos del desarrollo humano local, por diferentes personas, organizaciones e instituciones que deciden y realizan las acciones que producen las dinámicas de los cambios y que conforman lo que en CARUCA hemos conceptualizado como el Sistema Humano-Institucional (SHI).

Este Sistema Humano-Institucional se conforma de acuerdo a las formaciones y normativas políticas y sociales en un determinado país, y más particularmente en nuestra esfera de competencia, en los niveles locales: los Municipios y los Departamentos.

En Nicaragua, el Departamento contiene por ley diferentes Municipios y existe más que todo como una referencia geográfica, siendo también utilizado como referente en relaciones presupuestarias, estadísticas nacionales y en elecciones del Parlamento. No existen formas de gobierno departamental, independientemente de que las llamadas “cabeceras departamentales”, la ciudad principal del Municipio más preponderante, por lo general por el devenir de la historia, albergue a las instituciones del Gobierno Central y entes autónomos encargados de los asuntos sectoriales Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Agua, etc. Por ejemplo, la ciudad de Juigalpa es cabecera del Departamento de Chontales que comprende diez Municipios y están presentes en ésta las Delegaciones del Gobierno Cen-



tral tanto para el Departamento como para el Municipio. Dependiendo de su importancia o peso específico poblacional y económico, estas Delegaciones se pueden encontrar con menor dimensión en otros Municipios. Luego de estas Delegaciones podemos avanzar en la identificación del SHI, con los representantes del poder legislativo u Diputados ante la Asamblea Nacional por los Departamentos, siendo uno de los tipos que componen éste. El otro tipo son los llamados Diputados Nacionales, los que digamos por su origen de elección pública no son estrictamente correspondientes con los niveles locales. Otro elemento constitutivo del SHI son los agentes económicos, gremios, instituciones y organizaciones del sector privado, y en el que predominan en gran cantidad, pero no en relevancia de representatividad las micros y pequeñas empresas. A diferencia de otros países, en Nicaragua la gran mayoría de micros y pequeñas empresas, más que la expresión de un preconcebido esquema de negocio familiar o de plantilla ligera, nacen forzados por la desesperación de sectores empobrecidos y desempleados que intentan encontrar salida y horizonte a su crítica situación económica. Una gran cantidad de estos intentos tienden a fracasar en el corto plazo. Y luego, algunos lo intentan de nuevo, y así. En la concepción y metodología de intervención de CARUCA en tanto juega un rol preminente la educación y la cultura, es de especial importancia el Sistema de Formación presente en las localidades: Escuelas de Educación Primaria y Secundaria, Escuelas Técnica, Universidades, etc. y más aún la forma en que este sistema se expresa y funciona en la relación campo-ciudad, dimensiones urbana y rural. Y tenemos de gran importancia al Gobierno Municipal, cuyas competencias y atribuciones están consignadas tanto en la Ley 40 (Ley de Municipios, 1988), como en las Leyes 40 y 261 (Reformas e incorporaciones a la Ley No. 40 Ley de los Municipios”, 1997).

Cito: “El Municipio ejerce competencias sobre las siguientes materias:

1. Control del desarrollo urbano y del uso del suelo.
2. Higiene comunal y Protección del medio ambiente.
3. Ornato público.
4. Construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques, plazas, puentes y área de esparcimiento y recreo.
5. Construcción y administración de mercado, rastros y lavaderos públicos.
6. Limpieza pública y recolección, desaparición y tratamiento de residuos sólidos.
7. Drenaje de aguas pluviales.
8. Contribuir a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales y cualquier otra vía de comunicación intermunicipal.
9. Construcción, mantenimiento y administración de cementerios.
10. Vigilar la exactitud de pesas y medidas.
11. Las facultades contempladas en los artículos 3 y 5 del Decreto 895, sobre predios urbanos y baldíos.

12. Creación y mantenimiento de viveros para arborizar y reforestar el Municipio.
13. Establecimiento de bibliotecas, museos, bandas municipales, parques zoológicos, promoción de fiestas tradicionales y del folklore y toda clase de actividades que promuevan la educación, la cultura, el deporte y el turismo.
14. Autorización y registro de fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.
15. Alumbrado público” (Ley 40, Arto. 7).

“El Municipio ejercerá la administración del Registro de Estado Civil de la Personas, conforme la dirección normativa y metodológica del Consejo Supremo Electoral”. (Ley 40, Arto. 8)

“Los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socio-económico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y el derecho de resolver, bajo su responsabilidad por si o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás Leyes de la Nación. Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originarán en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el Gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros.

Dentro de la capacidad administrativa, técnica y financiera, el municipio debe realizar todas las tareas relacionadas con la prestación de los servicios municipales los comprendidos en su jurisdicción para el desarrollo de su población” (Arto. 177 Cn.).

Finalmente, nos encontramos con las Comunidades urbanas, urbano-marginales y rurales, en las que podemos encontrar distintas expresiones propias de cada Comunidad, así como expresiones ad-hoc planteadas y promovidas por el gobierno de turno. En nuestro país es casi una norma tradicional que cada nuevo gobierno pretende modificar o cambiar radicalmente las formas de organización ciudadana a las cuales les permite el espacio, la aceptación o el reconocimiento ante las instancias de gobierno, locales y nacional.

### *3.3. Concertación y coordinación del Desarrollo Humano Local*

Es el Sistema Humano Institucional (SHI) el sujeto de la Planificación Acción Participativa (PAP) para el Desarrollo Humano Local, y es el territorio físico, natural y creado por las personas, el objeto de ésta. La PAP en el proceso, en el presente, de formación y cambio de los sujetos, actúa de forma dialéctica sobre el objeto, hacia su cambio futuro y hacia el fortalecimiento del desarrollo de los cambios operados en el SHI:

Formación, Integración y Cambio para el Desarrollo Local, Humano y Sostenible. Elementos fundamentales como la situación de gobernanza, la autonomía municipal y el nivel de descentralización, son determinantes para el diseño y operatividad del proceso de intervención. Así mismo, atender y aportar al mejoramiento del sistema de planificación municipal, apoyar en la debida articulación con el plan o los planes a realizar en procesos de PAP, y ambos a su vez, con el sistema nacional de planificación. Estamos en un contexto mundial en el que su dinámica demanda los mayores esfuerzos para la unidad de nuestras naciones, conjugación de esfuerzos que en el mayor respeto de las diferencias promueva y posibilite una sola dirección: El Desarrollo Humano Sostenible.

Hoy, la lucha contra la pobreza estadística está dejando de ser el paradigma que mueve las razones y los sentimientos de las relaciones por parte del tejido internacional y la globalización. Sin dejar a un lado esta asignatura pendiente derivada principalmente de diversas desigualdades internacionales y nacionales, hoy, se tiene que emprender y/o reforzar las energías y los activos desatendidos en nuestros países, aún “en vías de desarrollo”.

En medio de una fuerte crisis económica aún no superada tanto en Europa como en América, y otras partes del mundo, los gobiernos y las sociedades de nuestros países en desarrollo, debemos de entender y practicar de forma urgente la imperativa necesidad de establecer las mejores y más adecuadas concertaciones y coordinaciones entre los tres sectores (Gobierno, Sector Privado y Sociedad Civil) siendo los niveles locales los ámbitos donde podemos más fácilmente ir logrando y reforzando éstos elementos fundamentales. En este escenario necesario, la Planificación Acción Participativa desde su esencia intrínseca de promotora de la agencia y la autonomía en las personas, puede contribuir de forma decisiva tanto como elemento de alta calidad profesional y técnica en manejo integral y sistémico de diferentes temas (espaciales u ordenamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente, economía, social...) y como factor esencial de formación, unidad y consenso entre los diferentes multi-actores y multi-niveles. Debemos aspirar a concebir y lograr el diseño y realización participativa de Planes de Desarrollo Municipal, que conjuguen fehacientemente las diferentes visiones, perspectivas e intereses, de tal forma podamos efectuar un análisis objetivo de la situación actual y plantear un futuro posible y armónico, en correspondencia con el desarrollo humano, basado en principios de eficacia y eficiencia, equidad y solidaridad, desarrollo de las capacidades, la agencia y la autonomía de las personas, y la promoción del enfoque sistémico, la innovación y la creatividad.

La Planificación Acción Participativa puede mejorar y desarrollar la organización y la comunicación social entre los sectores urbanos, urbano-marginales y rurales; en sí misma contiene por su metodología el ma-

nejo de las diferencias y la resolución de conflictos. Se trata de integrar los mejores, más decididos y más comprometidos esfuerzos en los niveles locales para el justo, efectivo y sostenible desarrollo humano. Esta es quizás la reflexión más importante que han dejado en CARUCA estos 30 años de labor por ese desarrollo humano local. La compleja y rica experiencia de estos años utilizando la Participación Acción Participativa, ha permitido compartir y debatir con sinceridad, total franqueza y respeto, las diferentes concepciones, ideas, prejuicios, visiones, temores, esperanzas... entre una gran cantidad y diversidad de personas, desde altos funcionarios del Gobierno Central, algunos enfrascados en temas de descentralización y modernización del Estado, ministros y directores de entes autónomos, directores de todas las delegaciones ministeriales departamentales y municipales, dirigentes y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales, diputados nacionales y departamentales, agentes económicos micros, pequeños, medianos y grandes, obispos y representantes religiosos de diferentes nominaciones, líderes comunitarios, mujeres y jóvenes con alta representatividad en sus localidades, alcaldes, dirigentes, concejales y funcionarios de gobiernos municipales... y tantos otros. No se trata de ser vocero de todas estas personas, pero sin lugar a dudas, en todas ellas siempre ha existido el gran ánimo y la esperanza de poder, a pesar y con to-

Gráfico 3 - Concepción y estrategia general (Fuente: elaborado por el autor).



do el respeto a las diferencias, trabajar juntos y con los mejores esfuerzos.

Es muy difícil, sino imposible abordar los retos sectoriales (desagregados) sin una atención al conjunto, con planteamientos de ponderación holística. Y más aún, disponerse a abordar retos más agregados. Ningún gobierno, ni sector privado ni sociedad civil por sí mismos, actuando aisladamente, y aún con los mejores y más positivos ánimos, puede atender y resolver de forma integral y sostenible cualquiera de las problemáticas y menos aún, trazar derroteros factibles y sostenibles de desarrollo humano local (Gráfico 3).

#### *3.4. La Colaboración Italia-Nicaragua, Público-Privada-Comunitaria (PPC) y la Cooperación Italiana Descentralizada*

Sobre la base de las premisas planteadas, y el cambio en el/los sujetos y el/los objetos en las intervenciones de Planificación Acción Participativa, consideramos la imperiosa necesidad de procurar alianzas integradoras que transiten local, nacional e internacionalmente y que promuevan la colaboración público-privada-comunitaria (PPC) para el desarrollo humano local, enfatizando en la niñez, la infancia y la mujer, considerando especialmente a las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), universidades y ONGs, tanto de Nicaragua como de Italia.

La construcción del andamiaje de alianzas y las concreciones de gestión de esta colaboración PPC Italia-Nicaragua, será una ardua tarea considerando la difícil situación que en el nivel económico presenta en estos momentos Italia, sumada posiblemente a las propias dificultades que este nuevo planteamiento de cooperación integral e integradora plantea desde el punto de vista decisorio y operacional.

Será el decidido concurso de los dinamizadores de esta colaboración PPC Italia-Nicaragua, el que logre la habilitación de este nuevo tipo de trabajo de cooperación para el Desarrollo Humano Local, con resultados exitosos y sostenibles, para la erradicación de la pobreza y la disminución, aunque paulatina, efectiva y en continuo y seguro avance, de la superación de las brechas de desigualdad. La colaboración PPC Italia-Nicaragua podría promover la realización de investigaciones y publicaciones; realizar diferentes cursos y eventos de formación en Italia y Nicaragua para diferentes niveles (graduados, no-graduados, profesionales, y funcionarios públicos, educadoras/es, líderes comunitarios...), en temas relacionados con la gestión público-privada-comunitaria para el desarrollo humano local sostenible; una horizontal y eficaz participación en Convocatorias realizadas tanto en Italia y Nicaragua, teniendo como receptor a Nicaragua; Foros y Seminarios Nacionales e Internacionales e, Intercambios, sobre todo con MIPYMEs, Universidades, ONGs, e instancias de gobierno nacional y local interesadas, así como otras actividades que se consideren necesarias.

## CAPÍTULO 4

### GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS: LA INVESTIGACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA Y GUATELAMA

El objetivo principal del proyecto binacional de África 70 “Manejo Integral de Desechos Sólidos Urbanos en cuatro municipios de Guatemala y Nicaragua”, financiado por el Programa EuropAid de la Comisión Europea, es abordar la contaminación medioambiental mediante la conversión de las prácticas de tratamiento de residuos sólidos en los cuatro municipios involucrados, en sistemas de gestión eficientes y eficaces. Un elemento estratégico para lograr el objetivo establecido es tener en cuenta los contextos específicos de intervención, destacando fortalezas y debilidades, además de los conocimientos y de las habilidades de los actores locales, al fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones que se desean implantar. De hecho, el riesgo que muchos proyectos de cooperación internacional, y no sólo, corren es mantenerse al margen de las dinámicas locales reales, sin activar los procesos de transformación necesarios para la sostenibilidad de las intervenciones emprendidas y sin producir cambio en los estilos y condiciones de vida (Freire, 1981; Carreño, 2009; Delgado, 2010; Jara, 2010). En este sentido las acciones de educación de las comunidades y sobre todo el desarrollo de capacidades resultan ser fundamentales.

Por esta razón, es necesario que el diagnóstico y la planificación del sistema de manejo de los residuos sólidos se realice en estrecha colaboración con las autoridades locales y la sociedad civil, como un proceso técnico y formativo al mismo tiempo, que vaya proporcionando elementos técnicos capaz de generar decisiones políticas adecuadas. El trabajo participativo en su conjunto y la toma de decisiones basada en el análisis de problemas específicos y reales, conllevan la apropiación por parte de las autoridades locales del instrumento de planificación participativa como herramienta concreta para solucionar la problemática de los residuos sólidos y mejorar la relación con la ciudadanía.

De hecho, la implementación de sistemas eficaces no puede abordar la problemática solo de manera técnica y sistemática, sino que será un enfoque educativo que proporcionará a las municipalidades y a la población una visión medible del problema, para buscar soluciones más viables en el contexto social, cultural y político de intervención.

Por lo tanto, es esencial activar procesos de:

- Sensibilización de las organizaciones de base, de la sociedad civil y de otros actores presentes en las áreas de referencia a la participación en la planificación territorial.
- Colaboración entre los actores locales en los espacios de participación previstos por los sistemas de planificación estratégica actualmente en vigor en Guatemala y Nicaragua.
- Análisis y construcción de planes estratégicos de acuerdo con una lógica “ascendente” (bottom up”), para la promoción de la “propiedad local” (local ownership) en la implementación del sistema, a través de la creación de consenso a todos los niveles de la sociedad.
- Capacitación de los diferentes actores, públicos y privados, institucionales y de la sociedad civil sobre los temas relacionados con el manejo de los residuos sólidos y la planificación participativa.
- Tramitación de las instancias de los diferentes grupos sociales por parte de las instituciones (jóvenes, mujeres, sociedad civil y ciudadanos en general), con el fin de actualizar los planes de desarrollo a distintos niveles, que deben resultar acordes con los planes medioambientales y con otros instrumentos de planificación de los dos sistemas nacionales de referencia.

Además, la adopción de un enfoque sistémico e intersectorial en el análisis y la planificación de la intervención garantiza que los beneficios derivados de la acción no se limitarán a la dotación de capacidad de gestión de desechos con sus consiguientes efectos en las condiciones medioambientales e higiénico-sanitarias, sino que también tiene un impacto en la economía local, en la adopción tecnológica y en las opciones de empleo. Este círculo virtuoso sólo puede ser activado mediante el fortalecimiento de las capacidades locales y de las relaciones entre las organizaciones y la comunidad, las instituciones locales y los promotores del desarrollo, facilitando la eficacia operativa de las normas de referencia al mismo tiempo.

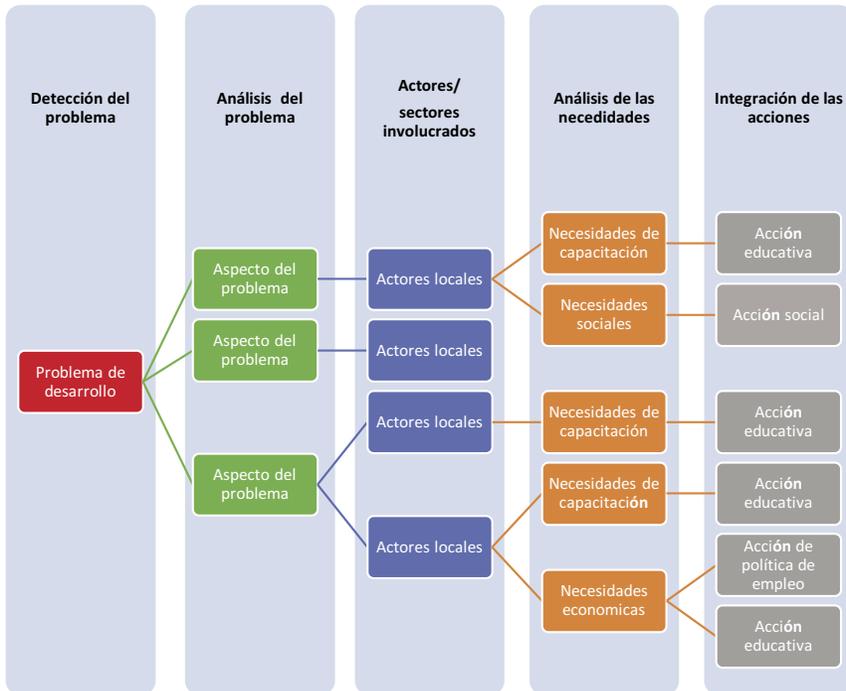
Siguiendo esta lógica, el enfoque adoptado en el proyecto vincula la elaboración de los Planes de Manejo Integrado de Desechos Sólidos de Santiago Atitlán, San Marcos la Laguna, Chinandega y El Viejo, con la actualización de los Planes Municipales de Desarrollo y Medioambientales de esos cuatro municipios, que evidencian las conexiones entre estrategias de desarrollo, planificación territorial y gestión de los desechos sólidos. En este sentido, los diferentes documentos generados por los procesos mencionados anteriormente son los principales instrumentos de incidencia de la gestión de los desechos sólidos en las políticas de las instituciones gubernamentales y, al mismo tiempo, productos de las actividades de educación de la población, de los actores políticos y de los administradores locales.

Más allá de las condiciones específicas de los contextos de Nicaragua y Guatemala, surge la necesidad de identificar una metodología que alimenta el diálogo entre las acciones en los dos países, y que tiene como denominador común la participación activa y responsable de las autoridades y de la población a la definición estratégica del desarrollo y la implementación del manejo integral de los desechos sólidos.

Sobre esta base, en la fase inicial del proyecto de África '70 fue realizada una investigación colaborativa para crear las condiciones de una real participación activa de los diferentes actores locales en la creación de sistemas integrados para el manejo de los desechos sólidos. El capítulo presenta los resultados de esta investigación con dos enfoques específicos:

- en Nicaragua, sobre el tema de los desechos sólidos en los municipios de Chinandega y El Viejo, en términos de análisis participativo e intersectorial del problema y la detección de necesidades formativas de los diferentes actores locales, seguida por una actividad de formación de formadores;
- en Guatemala, sobre el sistema de planificación territorial participativa ya existente, su capacidad de incidencia y las relativas necesidades formativas de los actores para su ejecución efectiva.

Gráfico 1 – El cuadro de análisis utilizado en la investigación de campo (Fuente: elaborado por el autor).



Desde el punto de vista de la investigación educativa, la hipótesis operativa que ha animado el trabajo de campo es que cada problema de desarrollo diagnosticado se relaciona con necesidades educativas de actores locales específicos, o sea que los problemas de desarrollo implican, entre otras cosas, una falta de capacidades y conocimiento adecuados para abordar el problema mismo. Solo mediante un análisis eco-sistémica se puede conectar el problema con sus rasgos característicos y detectar las relativas necesidades de capacitación y la componente educativa que puede contribuir a su resolución (Gráfico 1). Ambas la construcción de herramientas de la investigación que la interpretación de los datos recogidos a través grupos focales, entrevistas y fuentes secundarias fueron tratados y sistematizados siguiendo este esquema de análisis (para mayores detalles sobre el proceso metodológico de la investigación véase el capítulo cinco).

#### *4.1. Los puntos críticos de la planificación para la gestión integrada de los residuos sólidos en Nicaragua*

En los municipios de El Viejo y Chinandega fue realizado un estudio participativo propedéutico a la revisión de sus Planes de desarrollo municipal, en la parte relativa a la gestión de residuos sólidos (para conocer el funcionamiento del sistema de planificación estratégica en los municipios involucrados en la investigación véanse los anexos del presente volumen). A partir de los datos recopilados por la investigación, en este capítulo se desarrolla un análisis crítico del sistema local de manejo de desechos sólidos, sobre todo en relación a los conocimientos y capacidades de los actores locales. Esto nos lleva a detectar sus necesidades de formación, a lo que el proyecto debe responder para alcanzar sus objetivos.

El punto de partida es que la participación ciudadana, entendida como proceso que organiza la acción de la población en la solución de los problemas de su comunidad es relevante en los procesos de planificación, porque es la misma comunidad que conoce la realidad y las problemáticas que afectan su territorio.

En este marco, los grupos focales compuestos por diferentes representantes de organizaciones comunitarias en los municipios de Chinandega y El Viejo han permitido determinar los problemas pre-existentes, anteponiendo los saberes locales, e identificando unas hipótesis de intervención a través de la participación activa de los actores locales involucrados.

En los dos municipios el tema objeto de análisis ha sido el sistema local de manejo de desechos sólidos, como ámbito de una planificación integral al desarrollo.

En los Planes de Desarrollo y los Planes Medioambientales de los dos municipios arriba mencionados, el problema del manejo de los residuos se trata desde el punto de vista de su análisis, que permita definir las accio-

nes necesarias para solucionarlo. Como han señalado diferentes actores, esta planificación no ha producido los resultados deseados, especialmente en términos de estabilización del sistema de gestión, y mucho menos en términos de involucrar a la gente en acciones para mejorar las condiciones ambientales. De hecho, una serie de factores y de aspectos socioculturales hacen que las intervenciones de tipo infraestructural de recalificación del sistema no resulten eficaces. Consecuentemente, el foco se desplaza hacia aquel segmento de la programación que se encarga de los mecanismos de participación y corresponsabilización de la población, de modo que el servicio de recolección pueda convertirse en sistema integral y que los procesos de planificación del desarrollo municipal se enlacen a los de la planificación territorial (ONU-Habitat 2010a).

La investigación muestra que, para una planificación realmente participativa e integrada, hay dos elementos principales que deben ser analizados: la capacidad de crear redes de actores locales y la capacidad de efectuar análisis e intervenciones de tipo intersectorial.

Con la creación de Consejos y Gabinetes de Poder Ciudadano (GPC), el sistema de planificación nicaragüense supone un cambio sustancial hacia la descentralización. En el papel, este modelo tiene el propósito de promover una estructura que permita el ejercicio de la democracia participativa a nivel local y de los diferentes sectores sociales del país, también incluyendo formas de auto-organización. Los Consejos de Poder y Gabinete Ciudadano se insertan en la planificación municipal a través de la recopilación de las propuestas presentadas por cada comunidad sobre la base de la elaboración de planes anuales de inversión (Gráfico 2).

En primer lugar, la planificación se establece a corto plazo, mien-

Gráfico 2 – Proceso municipal de planificación participativa nicaragüense (Fuente: elaborado por el autor).



tras que el manejo de los desechos sólidos - y más en general la gestión medioambiental - por su propia naturaleza requieren una planificación integrada a largo plazo y por tanto la vinculación del Plan de Inversión Anual con el Plan de Desarrollo Municipal y Medioambiental.

En segundo lugar, si bien la inclusión de los GPC en el sistema de planificación municipal podría facilitar el contacto directo y constante con las realidades de los barrios y zonas rurales, a menudo los encuentros con las comunidades no tienen una programación ordinaria y estable, que se realizan sólo en el caso de emergencias particulares.

Por lo que respecta a lo que se detectó a lo largo de la investigación, cabe destacar como algo especialmente relevante el hecho de que, en estas reuniones, tanto a nivel de las comunidades locales como a nivel municipal, otras organizaciones y asociaciones locales y la sociedad civil del área apenas participan, así como los integrantes de GPC asisten muy pocos a las mesas interinstitucionales de programación.

Si, de hecho, los GPC son realmente la expresión de la comunidad y representan las necesidades de los residentes, es esencial que estos sean capaces de hacer frente a las demandas de la sociedad civil. Este aspecto puede ser relacionado con el hecho que por algunos los GPC son vistos más como medida del gobierno Sandinista que como la posibilidad de participación en la vida política de todos los ciudadanos (Felician, Chaguaceda, 2014).

Un reconocimiento más amplio de estos espacios de planificación pasa por la apertura hacia todas las instancias de la población, y por una responsabilidad compartida de las opciones que son válidas también para los demás niveles del sistema. Además, estos no sólo deben asumir el papel de consulta, sino también de toma de decisiones, favoreciendo su transición desde lugares de una participación consultiva hasta una participación activa, y desde espacios de información sobre las decisiones tomadas en espacios de capacitación de la población sobre temas específicos a partir de sus propias necesidades formativas.

Para resumir y con respecto a la planificación territorial participativa para la creación de un sistema integral de los desechos sólidos, del estudio han surgido los siguientes elementos críticos:

- Escasa participación de la sociedad civil organizada en las consultas promovidas por los GPC.
- Escasa participación por parte de los referentes de GPC en las mesas interinstitucionales, donde se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.
- Conexión limitada entre las acciones de las mesas interinstitucionales y el gobierno municipal, como a menudo han subrayado varios representantes de los ministerios a nivel municipal y departamental.
- Falta de un vínculo sistemático entre los Planes de Inversión Anual (PIA), Planes de Inversión Multianual (PIM) y Plan de Desarrollo Municipal (PDM), así como entre PDM y Plan de gestión Medioambiental.

En comparación con el último punto, para un manejo sostenible de los desechos sólidos es especialmente importante encontrar formas de conexión entre las herramientas de planificación estratégica a nivel municipal (y sobre todo entre el PDM, PIA y PIM), así como los Planes de Inversión Anual y Multianual pueden ser utilizados para actualizar el Plan de Desarrollo Municipal.

Como se ha podido comprobar en la investigación, la actualización y revisión participativa del PDM podría ser el momento para relacionar entre ellas las estrategias de desarrollo local a corto, mediano y largo plazo, y al mismo tiempo conseguir que su principal instrumento, el mismo PDM, fuera menos rígido y capaz de adaptarse a las circunstancias que cambian. Este tiene a una cierta coherencia interna del sistema y de permitir que los espacios de consulta activos a todos los niveles puedan asumir un real valor proyectual y de incidencia sobre la planificación.

Se configura así un nuevo papel para el municipio que se convierte en un punto de recogida de las diferentes peticiones procedentes desde diferentes sectores de la sociedad (instituciones locales, la sociedad civil y la población, así como los agentes de desarrollo que operan en estos contextos) y conectarlas entre ellas de manera coherente y, al mismo tiempo, utilizarla para contribuir a la definición de las estrategias de desarrollo departamentales y nacionales.

Los factores que impiden una verdadera planificación participativa e integrada son muchos y de distinta naturaleza (política, administrativa, económica, cultural), pero es evidente que los referentes del sistema de planificación, municipales, departamentales de los GPS tienen escasa capacidad a la hora de construir redes entre actores, acotando su participación a las mesas interinstitucionales y a los encuentros locales. Estos dan respuestas insatisfactorias o insuficientes a las necesidades de la población, la cual pide que se cambien los programas de gestión pública del gobierno local.

Desde el punto de vista técnico-operativo, tal vez los GPC no cumplan con todas las tareas asignadas a ellos, como por ejemplo los diagnósticos sobre las necesidades de los barrios, a causa de la escasa preparación que estos muestran a la hora de realizar estas actividades. Esto es especialmente evidente al nivel más bajo del sistema, ya que la GPC de los barrios no recibe adecuadas capacitaciones para el cargo que le corresponde.

De aquí se pasa al segundo macro-tema identificado por la investigación-acción, es decir la capacidad de análisis e intervención de tipo inter-sectorial por parte de las instituciones locales. Además de una fuerte de participación de los actores locales en términos de empoderamiento, corresponsabilidad y participación activa, la gestión integrada de los residuos sólidos necesita la superación de un enfoque sectorial a ese tema y en las herramientas de planificación estratégica. La complejidad del tema en cuestión, como también emerge de la investigación participativa lleva-

da a cabo, hace hincapié en la necesidad de una programación que supera la separación sectorial y la especialización disciplinaria y que se centra, en cambio, a la planificación de acciones integradas, decretando mayor eficacia y eficiencia de intervención y la integración de los procesos de desarrollo con los del ordenamiento territorial. En ambos los municipios, los planes de desarrollo y los medioambientales actuales adoptan una perspectiva que puede dificultar una comprensión global del problema, de su análisis y de las intervenciones que se conciben.

#### *4.1.1. Desde el análisis del problema de los residuos sólidos a las necesidades de formación de los actores locales.*

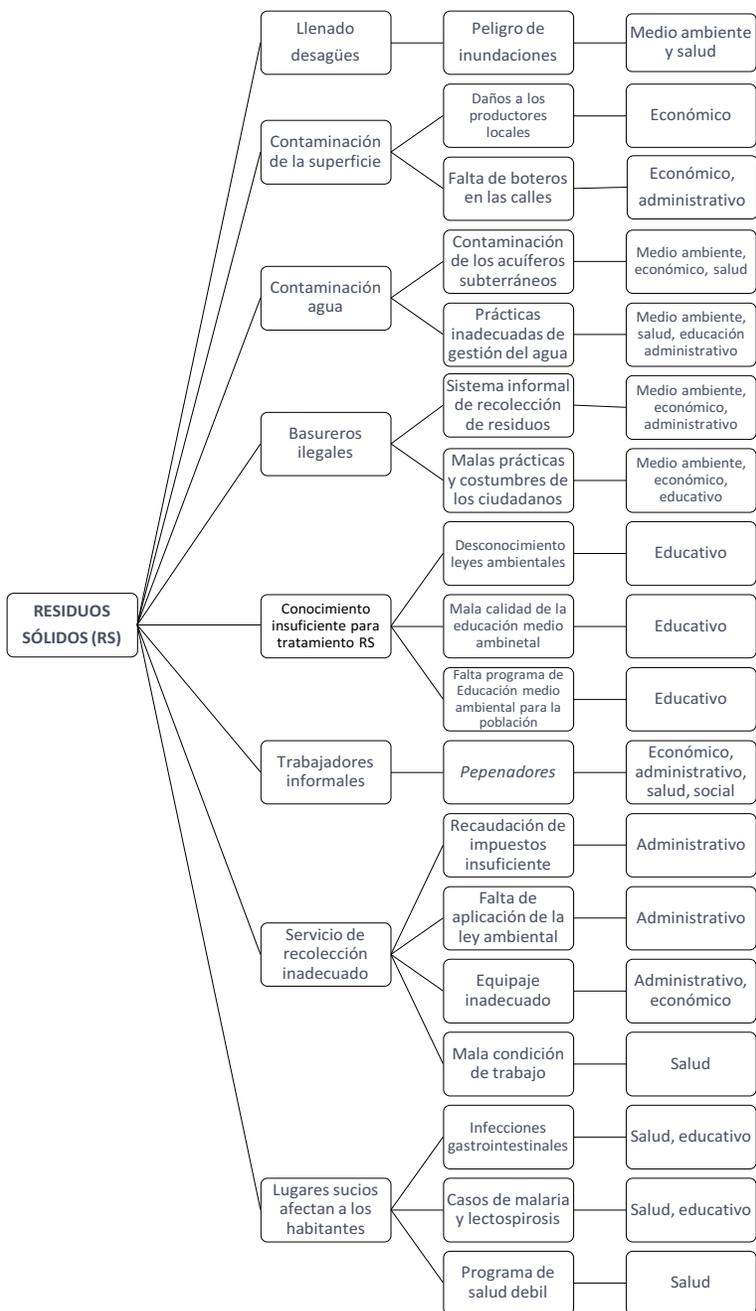
Uno de los objetivos de la investigación fue indagar, con la implicación directa de los actores locales, el fenómeno de la contaminación medioambiental, causada por la dispersión de los residuos sólidos, con el fin de promover el tratamiento adecuado de este problema en la planificación territorial y activar un proceso de desarrollo de capacidad de los referentes institucionales para gestionar y tratar los residuos de manera integrada. Los resultados esperados fueron los siguientes:

- la identificación de necesidades formativas de los diferentes actores locales;
- una primera acción de sensibilización de la población sobre la problemática medioambiental de los residuos por parte de la población;
- la difusión de métodos y herramientas participativos para la recopilación y análisis de datos destinados a la planificación integrada y a la actualización de los planes de desarrollo territorial (especialmente a través de la capacitación de algunos representantes de la GPC, de los técnicos municipales de planificación y de los operadores del proyecto internacional).

El gráfico siguiente (Gráfico 3) muestra los aspectos más significativos que caracterizan la temática de los residuos sólidos y las conexiones con los ámbitos relativos del sistema local, según el punto de vista de los actores entrevistados. De hecho, para ello se utiliza el “conocimiento empírico” de los actores locales, descodificando los datos recogidos a través de los grupos focales recabados por la investigación (Albanesi, 2004; Acoceña, 2008; Shamdasani, 2007). Este tipo de análisis muestra con claridad la complejidad del tema de estudio y su carácter intersectorial e interdisciplinario, así como proponer una primera lectura de la relación que existe entre los problemas de desarrollo (problema de la gestión de residuos sólidos) y las dimensiones educativas que contribuyen al problema en sí.

El proceso de análisis participativo de la temática en cuestión, muestra su valía formativa en el momento en que la adopción de una actitud reflexiva tiene como consecuencia la deconstrucción de las claves interpretativas que se suelen utilizar para la comprensión del fenómeno y

Gráfico 3 - Las conexiones entre el problema de los residuos sólidos, sus aspectos más significativos y los relativos ámbitos del sistema local (Fuente: elaborado por el autor).



continúa con la posterior reconstrucción de datos relevantes en una explicación sistémica de la realidad. El objetivo formativo procura poner en duda estilos de vida y comportamientos insostenibles, determinar la acción más apropiada para solucionar el problema inicial, también gracias a la intervención de los expertos en materia, que enriquece el debate al interno de los grupos focales.

Así la finalidad de esta actividad no es solamente de tipo cognoscitivo, del fenómeno estudiado y de las necesidades formativas de los interlocutores, sino que también su sensibilización y una primera capacitación sobre las temáticas objeto de este estudio (se han realizado varios “grupos de trabajo” con los mismos interlocutores). El siguiente paso conlleva la participación directa a las propuestas formativas y en la actividad del proyecto, según lo previsto por el flujo metodológico descrito (véanse capítulo 5). Mediante el análisis de los datos recogidos en esta fase de la investigación, además, ha sido posible determinar los criterios generales útiles para definir las acciones de educación previstas en el proyecto de cooperación.

Volviendo al gráfico anterior, a primera vista es evidente que muchos de los aspectos problemáticos están relacionados con la esfera socio-cultural y educativa. Los entrevistados y los participantes a los grupos focales han, de hecho, señalado que la contaminación de los lugares se debe principalmente a una mala costumbre de tirar los desechos en las calles, lo que demuestra que, a nivel de la comunidad, la mayoría de los habitantes no perciben el problema como tal, no tienen conocimientos suficientes para tratar adecuadamente los residuos sólidos, y sobre todo no conocen los efectos de sus comportamientos en términos de riesgo medio-ambiental, de salud pública, de gastos económicos, etc. A la hora de enfrentarse al problema parece prevalecer delegarlo a la administración pública, así como no hay una percepción adecuada del problema en sí mismo, tanto en las casas privadas como en los lugares públicos, a pesar que el mismo servicio público es considerado inapropiado.

Casi nadie conoce la posibilidad de generar economía y oportunidad de comercialización de los residuos, sobre todo porque los empleados en el sector, a parte de los operadores del servicio municipal, son los “pepenadores”, trabajadores informales que viven cerca de los basureros de Chinandega y El Viejo. Estos son personas o familias enteras que se encuentran en condición de extrema pobreza que a través de la venta de los materiales recuperados y reciclables que se encuentran en los basureros ganan un sueldo para sobrevivir, aunque sea en condiciones muy precarias. En un proyecto, como “África 70” que intervino para mejorar el manejo de los desechos sólidos, es necesario considerar estos grupos sociales, en el sentido de buscar espacios para sus negocios en el sistema renovado de tratamiento de residuos, asegurándoles así mejores condiciones de vida.

Desde el punto de vista educativo, a pesar de las campañas de educación y sensibilización llevadas a cabo en las escuelas y en los centros educativos, sigue una actitud ineficaz en el tratamiento de los residuos quemados, enterrados y esparcidos por el medio ambiente. Esto pasa porque sectores importantes de la población no están involucrados en actividades de socialización, información y de educación directa al cambio de actitud en el tratamiento de los desechos sólidos.

Por esta razón es sumamente importante involucrar segmentos más amplios de la sociedad nicaragüense en actividades de capacitación y educación medioambiental previstas en el proyecto, de modo que sea posible construir un sistema realmente eficiente y también dirigir una visión económica de los residuos, capaz de generar oportunidades comerciales (los únicos que tienen una visión de tipo económico son los pepenadores, aunque su manera de comercializar los residuos reciclables no les garantiza condiciones de vida dignas).

El gráfico de abajo (Tabla 4) resume las necesidades formativas de los actores que participan en ello, empezando por los principales aspectos del problema detectados en la fase de investigación aquí descrita.

Tabla 4 – Relación entre problema de los RS y necesidades de capacitación de los actores locales (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Aspectos del problema resaltados</b>	<b>Actores</b>	<b>Necesidades educativas (macro nivel)</b>
<p>Malas prácticas y hábitos de los ciudadanos Sistema informal de recogida Basureros ilegales Daños a los productores locales Peligro de inundaciones Contaminación del acuífero</p>	<p>Habitantes de las Comunidades y de los Barrios</p>	<p>La mayoría de los habitantes no perciben el problema como tal: no tienen conocimientos y capacidades suficientes para tratar adecuadamente los RS no conocen los efectos de sus comportamientos en términos de riesgo medio-ambiental, de salud pública, de gastos económicos, etc. no conocen las leyes ambientales no conocen las posibilidades de economía a partir del reciclaje y comercialización de RS</p>
<p>Prácticas inadecuadas de gestión del agua Infecciones gastrointestinales Casos de malaria y leptospirosis Programa de salud débil</p>	<p>Habitantes Comunidades Barrios Promotores de salud</p>	<p>Pocos conocimientos de normas higiénicas básicas Pocos conocimientos de los efectos del tratamiento inadecuados de los RS Metodologías de educación a la salud inadecuadas</p>
<p>Educación ambiental de poca calidad Falta programa de educación medio ambiental para toda la población (adultos)</p>	<p>Maestros Docentes Formadores Referentes educativos</p>	<p>Pocos conocimientos sobre metodologías educativas adecuadas Pocos conocimientos sobre actividades de educación para adultos Pocos conocimientos de herramientas y métodos de análisis de las necesidades formativas Poca capacidad de análisis de las necesidades formativas Poca capacidad de realizar programas educativos integrales de las comunidades</p>
<p>Mala condición de los trabajadores informales</p>	<p>Pepenadores</p>	<p>No conocen las posibilidades para mejorar su propia condición económica a partir del reciclaje y comercialización de RS</p>
<p>Mala condición de los trabajadores</p>	<p>Operadores servicio de recogida</p>	<p>Desconocimiento de derechos de los trabajadores Pocos conocimientos sobre las normas higiénicas básicas</p>
<p>Sistema informal de recolección de residuos Servicio de recogida inadecuado Falta de boteros en las calles La población no paga la totalidad de los impuestos sobre residuos Falta aplicar la Ley ambiental Equipaje inadecuado</p>	<p>Administradores locales</p>	<p>Poca capacidad de realizar planificación participativa Poca capacidad de realizar planificación integral Pocos conocimientos de herramientas y métodos de análisis sobre las necesidades de la población Poca capacidad de coordinar intervenciones y recursos económicos Poca capacidad organizativa</p>

#### *4.2. Hacia un modelo sostenible de manejo de los residuos sólidos en Nicaragua: alianzas de actores y desarrollo de capacitación*

El análisis anterior ha puesto en relieve los elementos críticos del sistema territorial en materia de desechos sólidos de los dos municipios. Un enfoque integral y participativo a la planificación estratégica tiene su raíz en la problemática de los residuos y llega a la esfera más amplia del desarrollo local y debe ser capaz de resaltar las conexiones que existen entre los diferentes temas y en todos los sectores a los que se refieren. Por lo tanto, en el diseño de la intervención del proyecto en cuestión, los documentos y productos de diagnóstico sobre el manejo integral de desechos sólidos y de ordenamiento territorial no pueden considerarse de forma aislada, sino que tienen que formar parte de una perspectiva más amplia de las estrategias de desarrollo local resultantes de un trabajo conjunto con los actores locales.

Para alcanzar dicho planteamiento, son esenciales dos tipologías de intervención:

- La identificación de una red de actores locales, desde el nivel político-institucional al nivel de los operadores locales, que promueva una visión integral del problema, y de las soluciones que se proponen.
- La sensibilización sobre las temáticas abordadas por el proyecto integrado con la educación no formal de la comunidad finalizada al cambio de actitud sobre el manejo de los desechos sólidos. Esta actividad formativa debe tener como finalidad el ajuste del conocimiento de los actores locales, es decir al fortalecimiento del papel de todas las partes interesadas a hacerse cargo del problema y mediante las acciones conseguir un cambio de actitud.

A otro nivel, el análisis participativo, descrito en el párrafo anterior, ha permitido detectar cuales son los actores estratégicos, es decir personas que, para el papel que tienen o para lo que son, si resultan involucradas en la formación pueden producir un efecto multiplicador de los conocimientos dentro de la sociedad local. La colaboración con dichos actores permite al proyecto binacional de:

- capitalizar las buenas prácticas locales
- coordinarse con las otras iniciativas relacionadas con las temáticas del proyecto, incluyendo las formativas
- promover una visión sistémica que conecte áreas de intervenciones, acciones y actores.

El proyecto de África 70 debería, por lo tanto, asegurarse el acompañamiento metodológico de estos actores estratégicos en la indivi-

duación de las necesidades del territorio, con respecto a la construcción y gestión participativa de los planes estratégicos territoriales, de manejo de los desechos sólidos y de desarrollo.

Consecuentemente, desde el punto de vista operativo, es necesario tomar en cuenta acciones integradas como:

- Identificación de los actores (GPC, Movimientos comunales, Brigadas, pepenadores, entre otros), de los espacios de participación (GPC consultas GPC, mesas inter institucionales, Consultas gremiales, etc.) y de los lugares estratégicos para la vida de las comunidades (mercados, barrios a la par de los ríos, basureros, etc.).
- Inclusión de la formación en los espacios de participación ciudadana, mesas y mecanismos de coordinación ya existentes (por ejemplo, mesas interinstitucionales y de coordinación, sistema educación y salud) para promover el aumento de habilidades en la planificación participativa en la gestión adecuada de los residuos por parte de los administradores de un lado y conseguir adecuar los conocimientos de la gente por otro lado.
- Capacitación de los actores estratégicos (formación de formadores, líderes de la comunidad y de los movimientos, además de los chóferes de buses o de los comerciantes de los mercados, o sea personas que en su trabajo estén en contacto con mucha gente) y de los promotores de comunidad que, por ende, socializan conocimientos y difunden buenas prácticas hacia otros grupos de población.

Este enfoque favorece la activación de un círculo virtuoso centrado en el diálogo entre conocimientos, habilidades y responsabilidades de los actores y entre componentes de la sociedad civil, de las instituciones y de la cooperación internacional.

A partir de los datos recopilados por la investigación, a continuación se explican las principales acciones dirigidas al levantamiento de los conocimientos en los diferentes sectores de la sociedad y, más en general, de toda la población para que se difundan los comportamientos correctos en la gestión de los desechos sólidos. Las propuestas se clasifican con el flujo del proceso de participación y pueden ser la base para la realización de un programa de educación de la comunidad mediante diferentes etapas y finalizadas a la creación de un Plan de educación medioambiental a nivel de los dos municipios.

Más adelante se describen las actividades de formación llevadas a cabo durante la investigación-acción que han incluido los operadores del proyecto y algunos líderes de las comunidades.

La sistematización de los datos de la experimentación de campo en Nicaragua y, sobre todo, las orientaciones e indicaciones para la intervención de la educación comunitaria tienen características que pueden ser trasladadas a otros contextos, tales como Guatemala, , tomando precau-

ciones y compromisos para que sean pertinentes al contexto socio-cultural específico.

#### 4.2.1. *La participación de los actores locales*

El cambio necesario para un manejo apropiado de los desechos sólidos se realiza a través del encuentro entre conocimiento local y conocimiento especializado utilizando medios participativos. Con el fin de dar coherencia a estos tipos de procesos y también para que sean transferibles a otros contextos, desde el punto de vista metodológico la participación de los actores locales en los procesos de transformación educativa puede ser articulada a través de un flujo en cinco fases (Orefice, 2014).

*A. La sensibilización al problema: las campañas de comunicación sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos.*

La primera concierne la sensibilización del público en general, la difusión de la iniciativa a través de actividades de divulgación como, por ejemplo:

- Campañas de sensibilización a través de rótulos y afiches en espacios públicos (mercados, parques, centros de Salud, paradas de buses, etc.).
- Información correcta y más atractiva en los medios de comunicación sobre gestión y reciclaje de RS (mensajes radiofónicos a diario, jornadas de limpieza, folletos, artículos en prensa, muestras fotográficas en los barrios de la situación y sobre las malas prácticas de la gente y otras actividades recreativas que puedan fomentar la participación y la motivación).
- Debates públicos y actividades recreativas donde se divulga un mensaje ecológico.

*B. Involucramiento: creación y fortalecimiento de redes de agentes estratégicos.*

La segunda fase conlleva la solicitud y participación de los agentes estratégicos, crear una red que promueva la inclusión de las actividades de capacitación y otras acciones del proyecto dentro del sistema social actual, a través de la implicación de aquellos que son verdaderamente representativas de la comunidad local. En esta fase se realiza:

- Individuación de los agentes estratégicos.
- Fortalecimiento de las redes actuales (Movimiento Guardabarranco, movimientos comunales, organizaciones de bases, brigadas ecológicas etc.) a través una capacitación específica.
- Involucrar a miembros de asociaciones y organismos diferentes directamente en actividades de educación no formal o informal (Red de Mujeres, Federación Estudiantes Primaria y Secundaria; Movimiento Guradabarranco y Movimiento Comunal).

*C. Afeción al tema abordado: la capacitación de los actores estratégicos.*

Antes de proceder a relatar la etapa de la educación de la comunidad es necesario nivelar el conocimiento de todos los actores estratégicos y a la vez llevar a cabo actividades educativas en sus comunidades y barrios. Esta acción se puede denominar “capacitación de capacitadores” o multiplicadores de conocimientos, o de las figuras claves que, por el papel que tienen dentro de la comunidad, por ende, pueden replicar la formación y la difusión de los conocimientos necesarios para implementar el cambio propuesto por la intervención. Este tipo de educación puede ser realizada en los espacios donde los mencionados referentes se encuentran y debería de ser enfocada a dos elementos básicos: el conocimiento del problema de los residuos y las líneas generales para desarrollar el proyecto de cooperación, incluyendo los aspectos de la metodología de la planificación estratégica y participativa, además de la actuación de los diferentes participantes que puedan ayudar al cumplimiento de los objetivos comunes. En los municipios de El Viejo y Chinandega algunas de estas actividades pueden ser:

- Formación de los líderes y lideresas naturales, actores estratégicos y referentes de la sociedad civil (por ejemplo, conductores de buses, maestros, profesores, los capacitadores de GPC etc.).
- Capacitación de los integrantes del área técnica de MINEDUC que se ocupan de la formación de los núcleos educativos y de los maestros comunitarios.
- La capacitación no tiene que involucrar solo al Coordinador de Medio Ambiente de las municipalidades, sino ampliarla a todos los coordinadores así que puedan ser multiplicadores de los conocimientos sobre la gestión de desechos sólidos.
- Integrar el tema y gestión de residuos a la ya existente capacitación del Ministerio de Salud que reciben los GPC sobre la prevención de salud.
- Referentes del área técnica del Ministerio de Educación encargados de la formación DE los núcleos educativos y maestros comunitarios.
- Involucrar experiencia de reciclaje de pепенadores en momentos de charlas educativas.

*D. Satisfacción: la educación no formal de las comunidades.*

En esta fase del proceso participativo los líderes y lideresas que se capacitaron realizan intervenciones educativas en las comunidades, refiriéndose a grupos específicos y a la población en general. Estas pueden ser actividades de educación formal como en el caso de maestros con los alumnos y profesores con los estudiantes, educación no formal de los adultos o actividades educativas más informales.

- Dar charlas y orientación a las mujeres casa por casa, en pulperías y otros lugares públicos (mercados estaciones de buses, etc.).
- Intervenir en las reuniones de GPC con la comunidad de barrio y los

líderes para conocer el sentimiento de la gente respecto a las acciones más funcionales, atractivas y viables.

- Crear actos públicos durante el año como las jornadas de limpieza para la promoción de la educación medio ambiental.
- Invitar jóvenes ecologistas y Licenciados en ámbito agro-forestal en las reuniones entre GPC y comunidad para poner en práctica y difundir sus conocimientos y habilidades en la gestión de desechos.
- Encuentros educativos en la escuela con la Directiva o el Comité del Padre de familia.
- Realizar capacitación de educación ambiental con maestros en TE-PE's, los Talleres de Evaluación y programación mensual de centros escolares estatales y privados.
- Realizar capacitación a equipos de centros de salud (sobre todo equipos de educadores).
- Prever espacios de orientación en el ámbito escolar donde se practica la educación formal de los adultos (programa "Yo sí puedo", "Cuaderno trabajo", "Libro guía maestro").
- Introducir acciones educativas sobre el tema de reciclaje en el programa escolar.
- Introducir acciones educativas sobre el tema de reciclaje en actividades extraescolares dirigidas a diferentes tipos de públicos (adultos, padres, jóvenes, etc.).

*E. Hacerse cargo del problema: la estabilización de las acciones educativas.*

El último punto se refiere a la estabilización de algunas acciones sobre la educación de la comunidad que son inicialmente iniciativas esporádicas, aunque el último punto tiene que ver con la estabilización de algunas acciones sobre educación comunitaria que empiezan siendo iniciativas ocasionales relativas al proyecto, para terminar, siendo permanentes y llevadas a cabo por los agentes locales. Podríamos citar las siguientes iniciativas como ejemplo:

- incorporación del tema de los desechos sólidos en curso o actividades educativas ya existentes y no solo esporádicas;
- incorporación de las iniciativas previstas por el Plan educativo del proyecto en los programas escolásticos y en las actividades educativas para adultos del municipio;
- elaboración de materiales didácticos específicos y de una guía ambiental, desde una visión integral del tema tratado y para desarrollar la ciudadanía activa.

Esta formalización del proceso de participación y capacitación de los agentes locales permite enfocar algunos elementos que hay que tener en cuenta en el Plan educativo del proyecto en Nicaragua previsto en el proyecto, además de su replicabilidad para ser aplicado en otros territorios que

forman parte del proyecto (municipios de Guatemala), porque se trata de criterios metodológicos que permitan una mayor eficacia en las acciones educativas que favorezcan el cambio de las costumbres locales (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Participación y corresponsabilización de la comunidad en la educación no formal (Fuente: elaborado por el autor).



El primer elemento se ocupa precisamente de hacer hincapié en las intervenciones dirigidas a diferentes públicos, y de las prácticas para modificarlas en función del conseguimiento del objetivo compartido (hacer frente al problema de la contaminación provocado por la dispersión de los desechos sólidos en el medio ambiente): prácticas de tratamiento de residuos, prácticas de educación medioambiental (profesores, maestros y otros educadores), prácticas de programación de servicios para la colectividad desde las necesidades y con un planteamiento intersectorial, prácticas de planificación del territorio. Eso permite además de valorar los conocimientos adquiridos por los agentes locales, de adaptarlos y ponerlos al día en función de las transformaciones en curso en los contextos y para lograr soluciones compartidas con respecto al problema inicial.

Otro elemento que hay que tomar en cuenta es la planificación de acciones formativas específicas para los formadores de educación formal, no formal e informal, que permite un mayor impacto y difusión de las acciones educativas. Un tercer elemento de atención es la inclusión de los módulos de educación medioambiental desarrollados para ser dirigidos a diferentes clases de público preexistentes de manera que no se creen superposiciones, para coordinar los recursos humanos y económicos que se encuentran en el territorio, promover el protagonismo y la visibilidad de los agentes locales, hacer sostenible y estable en el tiempo la acción educativa.

Lo anteriormente dicho conlleva la formación de formadores sobre métodos y técnicas didácticas que permitan desarrollar adecuadamente los contenidos y la participación de diferentes objetivos a las iniciativas del proyecto.

#### 4.2.2. Capacitación de líderes y promotores comunitarios

En relación a la metodología de flujo descrita, durante la investigación de campo se experimentó un programa de formación dirigido a “multiplicadores del conocimiento” (formadores, líderes de la comunidad y de los movimientos, maestros, promotores de comunidad de África70 y otras organizaciones, etc.), o sea personas que por su trabajo o papel en las comunidades están en contacto con muchas personas y que, por ende, socializan conocimientos y difunden buenas prácticas hacia otros grupos de población.

La siguiente tabla (Tabla 6) es una versión resumida de cuanto expuesto, que pone de relieve los rasgos más significativos de la actividad formativa realizada.

Tabla 6 - Actividades de capacitación (Fuente: elaborado por el autor).

<i>Destinatarios:</i>	Quince entre promotores comunitarios, operadores del proyecto y líderes y lideresas de diferentes sectores de la sociedad civil (multiplicadores de conocimientos).
<i>Temas tratados:</i>	Metodologías y contenidos para la educación de la comunidad sobre las prácticas de gestión de residuos.
<i>Objetivos formativos:</i>	Adquirir conocimientos específicos sobre las prácticas de selección y gestión de residuos sólidos a nivel municipal (contenido). Fortalecer las capacidades metodológicas para la valorización de los conocimientos y para la auto-educación de la comunidad (metodología de la red). Fortalecer las capacidades metodológicas y las herramientas didácticas de educación de los adultos (metodología educativa no formal de los adultos).
<i>Estructura de las actividades</i>	Cuatro encuentros de 2 horas cada uno, 4 horas de trabajo de grupo y un encuentro final de evaluación del trabajo.
<i>Metodología educativa utilizada:</i>	Métodos y técnicas educativas utilizadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conversación grupal</li> <li>- Clase magistral</li> <li>- Brain storming</li> <li>- Resolución de problemas guiado</li> <li>- Trabajos grupales</li> <li>- Práctica guiada para la evaluación de aprendizajes.</li> </ul>
<i>Docentes</i>	Investigador, experto en educación de adultos, ingeniero agrónomo y coordinador del proyecto binacional.

En general, el curso se divide en: cuatro encuentros de 2 horas cada uno, 4 horas de trabajo de grupo, un encuentro final de evaluación del trabajo. Todo ello se gestionó siguiendo el dispositivo de formación del círculo de estudio (Del Gobbo, 2015, Galeotti, 2015a, Del Gobbo, Guetta, 2005).

El primer encuentro ha tenido dos finalidades: la primera fue de armonizar las dinámicas y crear confianza entre los participantes para la creación del grupo-clase, a través de una actividad didáctica finalizada al conocimiento mutuo de los participantes y de sus experiencias anteriores; la segunda fue la nivelación de los conocimientos entre los participantes sobre el tema de los residuos sólidos, mediante una clase magistral llevada a cabo por los técnicos del proyecto. Resultado del primer encuentro fue una ficha con algunos elementos básicos sobre la correcta gestión y tratamiento de los desechos sólidos en las casas y en las comunidades gracias al aporte técnico del ingeniero agrónomo del proyecto de cooperación internacional.

El segundo encuentro trataba el papel de los promotores en las actividades de educación (formal y no formal) del proyecto. El encuentro empezó con un brain storming sobre la información que los participantes tenían del proyecto y de sus acciones en relación a las intervenciones educativas previstas. A partir de los conocimientos que los participantes tenían sobre el proyecto y con respecto a las tareas que ellos desarrollan en las actividades de educación ambiental de las comunidades, se realizó un análisis de sus necesidades de formación a través de la discusión en grupo diseñada para llevar a cabo sus conocimientos, tanto desde el punto de vista de los contenidos como de los métodos de educación de adultos que deben adoptarse. Resultado del segundo encuentro fue la sistematización de las distintas cuestiones planteadas con particular referencia a las tareas de los participantes en las actividades de educación comunitaria previstas.

Una vez que se ha explicado y definido el papel educativo que los promotores y los líderes comunitarios desenvuelven en el proyecto, el tercer encuentro se centraba en los medios educativos necesarios para realizar las actividades de capacitación de las comunidades sobre el correcto tratamiento de los desechos sólidos. Desde este trabajo salieron muchos puntos de atención que una actividad educativa eficaz tiene que tomar en cuenta como, por ejemplo:

- ¿Quiénes son las personas destinatarias de la educación que tenemos delante nuestro? ¿Cuál es su papel en la comunidad, su condición económica, etc.?
- ¿Cuál es su percepción del problema y sus efectos (sobre salud, medio ambiente, hogares, economía, administración, etc.)?
- ¿Qué saben y piensan sobre la basura, su origen y el medio ambiente?
- Si tratamos de educar y no de informar ¿Cuáles son las actividades educativas que podemos implementar (métodos y técnicas específicas)?

Mediante estas preguntas el grupo clase empezó a trabajar sobre métodos de educación de los adultos en las comunidades. En la fase inicial se utilizó un enfoque problem-solving guiado, con el objetivo de adquirir conocimientos y habilidades de las que ya disponían los participantes, para poderlas fortalecer e actualizarlas de modo que las intervenciones de educación comunitaria resulten eficaces.

El problema inicial fue entonces descubrir cuales actividades podían educar a las personas adultas para que pudieran aprender y difundir de una manera correcta el tratamiento apropiado de desechos sólidos. Este tema se analizó parcelando los aspectos principales desde el punto de vista de la metodología de formación hasta la identificación de algunas actividades específicas. El producto del tercer encuentro fue un listado de criterios generales (una guía) a partir de los cuales los participantes podían empezar a planificar los encuentros de capacitación en las comunidades.

El cuarto encuentro fue dedicado al trabajo de grupo a la luz del análisis anterior y finalizado a poner en práctica los conocimientos y habilidades desarrollados por los participantes, tanto desde el punto de vista del contenido sobre el tema del tratamiento de los desechos sólidos, como sobre las técnicas y métodos de educación de los adultos.

El trabajo de los tres grupos fue centrado en la formulación de una propuesta sobre, como desarrollar los encuentros de educación en las comunidades. En particular la propuesta debería prever como realizar las actividades de capacitación, la construcción y la organización de las herramientas educativas que se vayan a utilizar en la formación con los residentes.

El quinto encuentro fue dedicado enteramente a la evaluación de las propuestas y la organización de la educación de la comunidad en términos de metodología y contenido por parte los diferentes grupos de trabajo. A partir de estas, se elaboró un protocolo para los encuentros en los barrios urbanos y comunidades de Chinandega y El Viejo (Cuadro 7) y los materiales didácticos para la educación de las comunidades.

Cuadro 7 - Protocolo para los encuentros en los barrios urbanos y comunidades elaborado por los participantes a la capacitación (Fuente: elaborado por el grupo de trabajo).

## **PROTOCOLO DE LOS ENCUENTROS CON LOS HABITANTES DE LAS COMUNIDADES**

### **Primera parte. EL PROBLEMA DE LA BASURA**

Bienvenida

Presentación: personal y del proyecto (agentes que lo realizan)

Introducción al tema de los desechos sólidos en términos de problema

¿Qué piensa la gente del problema?

¿Qué es basura para la gente?

¿Qué es el medio ambiente para la gente?

¿Cuáles son para ellos las principales consecuencias de este problema?

(Agregar más consecuencias de lo que dice la gente)

Habla sobre la necesidad de un pueblo limpio y donde la gente se involucra para su propio desarrollo y el de la comunidad.

¿El proyecto que propone para solucionar este problema?

### **Segunda parte. EL NUEVO SISTEMA MUNICIPAL DE MANEJO DE LA BASURA**

El proyecto propone un nuevo sistema de manejo de los desechos sólidos a nivel municipal a partir de una experimentación en dos cantones.

¿Cómo funcionará el nuevo sistema? (Material de ilustración de “el viaje de la basura”):

Clasificación de los desechos en tres tipos: orgánicos, inorgánicos y peligrosos (Para los desechos orgánicos: botes; desechos inorgánicos: costales; tóxicos: bolsita en los inorgánicos).

El tren de aseo recogerá una vez a la semana (dividido en dos partes).

Centro de transferencia (abono orgánico y reciclaje).

Relleno sanitario (5% más los tóxicos).

### **Tercera parte. EL PAPEL DE LOS HABITANTES**

Para que todo el sistema funcione es necesario el apoyo y aporte de los habitantes del municipio en tres acciones específicas:

No tirar la basura en el medio ambiente y calle o barrancos;

Difundir el funcionamiento del nuevo sistema de tratamiento de R.S.

Utilizar lo menos posible contenedores de plástico, tétrix, etc.

Separar desechos orgánicos, inorgánicos y peligrosos apoyando el nuevo sistema de manejo Municipal.

Pagar el servicio (desde .... Córdoba hasta ... Córdoba mensuales, dependiendo del nivel de ingresos., etc.)

Estipulación de un pacto entre el Proyecto y los habitantes

#### 4.3. Los problemas de la planificación territorial participativa en Guatemala

Mientras que en Nicaragua el proyecto se inserta en un contexto donde todavía no han sido emprendidas acciones e intervenciones que puedan permitir la gestión integral de los desechos sólidos, en Guatemala dichas actividades se desarrollan en lugares donde ya se había empezado a trabajar sobre los mismos. En especial modo, en el municipio de Santiago, África '70 había intervenido anteriormente para la construcción de un sistema de gestión de desechos que produjo resultados interesantes (Galeotti, 2015b). Por lo tanto, el objetivo del proyecto binacional consistía en la consolidación de lo anteriormente realizado y en transmitir esa misma experiencia en otros municipios del Departamento de Sololá, tal como San Marco, además de incidir en las políticas departamentales y nacionales en la gestión de los residuos sólidos.

A raíz de lo anteriormente expuesto, la investigación aquí tuvo el objetivo de analizar el sistema de planificación territorial para identificar sus puntos fuertes y los débiles, con un enfoque sobre todo a tres nivel: institucional, operativo y de participación. A través de las entrevistas y grupos focales realizados con algunas organizaciones sociales de base (en lo específico han participado al grupo focal de análisis de problema los Representantes de Comité de *Tuleros*, Pescadores, Lanceros y del Consorcio de las Mujeres) se ha analizado de manera participativa el problema de la incidencia y nivel de ejecución del Plan Municipal de Desarrollo de Santiago Atitlán e identificado algunos aspectos relacionados a partir de saberes y experiencias de los actores sociales locales involucrados. Esto ha permitido profundizar y verificar cuanto los saberes informales de las organizaciones son tomados en cuenta respecto a las necesidades expresadas.

Por lo tanto, en el centro de la investigación se han colocado: el funcionamiento de los Consejos de desarrollo, a nivel comunitario, municipal, y de manera limitada también a lo departamental; la capacidad de incidencia y ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en vigor en los dos municipios de Santiago Atitlán y San Marcos la Laguna. Estos dos aspectos, de hecho, se deben integrar entre ellos, porque los resultados de los procesos activos en los Consejos deben encontrar en el PDM su lugar natural, que son fruto de una planificación territorial concertada y coordinada entre el gobierno y la sociedad civil. El análisis crítico del sistema de planificación local que tiene como objeto el sistema de consultas territoriales establecido por el dispositivo de Consejos de Desarrollo se dirigió a la identificación de sus características organizativas principales, del proceso puesto en marcha y la calidad de su producto. En particular, se han examinado las cuestiones relacionadas con su estructura y función, el nivel de participación de los actores locales, la calidad de las relaciones y la comunicación entre estos, a partir de la crítica al impacto del PDM actualmente en vigor.

El principal resultado de análisis es la sistematización de los problemas de planificación territorial y la identificación de las necesidades de formación de los diferentes interlocutores para que dichos procesos resulten participativos e integrados.

Desde un punto de vista político-estratégico y en relación con el marco centro americano, el país cuenta con un sistema participativo de planificación territorial, que se articula del nivel nacional al municipal y comunitario (se vea anexos). Los Consejos de Desarrollo, establecidos en 1987 y reformados en 2002 por el Decreto Ley N° 11 de los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rural, constituyen la estructura del sistema de planificación y “governance” territorial que abren espacios de negociación sobre los temas de desarrollo local y municipal a los ciudadanos (Gibson, Lehouc, 2003; Speer, 2012).

El Reglamento en aplicación al mencionado Decreto define los Consejos: “*el espacio... que permite a todos los habitantes del país la participación en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios*” (Arto. 2 del Reglamento de actuación de la Ley de Consejo de desarrollo urbanos y rurales, Decreto N.11-2002).

Este sistema se identifica como una de las herramientas más innovadoras de participación ciudadana en la vida pública en toda América Latina. Otros países latinoamericanos tienen sistemas avanzados de descentralización y la participación ciudadana, tales como Bolivia, Venezuela y Brasil. En particular, Bolivia ha desarrollado a nivel municipal un sistema de planificación y de control basado en la participación de los ciudadanos derivadas de la Ley 1994 de participación popular (Medeiros, 2001). También Venezuela tiene un sistema descentralizado, basado en los Consejos Municipales para la gestión de la planificación comunitaria, del desarrollo y la ejecución de proyectos con fondos del Estado. El proceso se inició con la Ley aprobada el 10 de abril 2006 (Fox, 2006).

El modelo participativo (*bottom up*) más famoso es lo de la ciudad brasileña de Porto Alegre que ha incorporado la participación de los ciudadanos en la gestión de su presupuesto municipal y de los procesos de planificación (Menegat, 2002; Wood, Murray, 2006). En Guatemala, los Consejos de Desarrollo funcionan en todos los centros habitados y a los cinco niveles de organización administrativa, las ramas del sistema se extienden en 8 regiones, 22 Departamentos y 332 municipios del país, hasta los barrios urbanos y comunidades ubicadas en las áreas rurales.

Inspirado en los principios de la democracia y pluriculturales, y dirigido a la promoción de la participación colectiva para el desarrollo del país, el sistema de Consejos de Desarrollo, tiene una sólida base legal e institucional y se presenta como un dispositivo con un potencial increíble y como catalizador del desarrollo local. Su enfoque participativo y territorial muestra la validez del instrumento para identificar concretamente

las necesidades que surgen desde abajo, para priorizarlas en función del bienestar colectivo, y, en última instancia, para encontrar su propia solución a partir de los recursos que el contexto local y social ofrece. En concreto, se permite que todas las comunidades como tal sean reconocidas y tengan la oportunidad de crear un “Consejo de Desarrollo” para identificar y priorizar sus necesidades, elaborar planes y proyectos de desarrollo local, así como implementar el control de inversiones y acciones del sector público (Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica, 2007)<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la lógica que sustenta el sistema de los consejos está destinada a la valorización del protagonismo y la participación ciudadana, al compartir y hacerse cargo de las instancias de la parte inferior para la planificación de las políticas, estrategias y acciones para el desarrollo y un uso más eficaz de recursos económicos, públicos e internacionales, incluyendo a las zonas y comunidades más necesitadas. Una de las características del sistema es que representa un espacio de negociación entre los intereses especiales y los comunes de los “stakeholders” locales, y al mismo tiempo un proceso de auto-organización y auto-definición del desarrollo estratégico de la comunidad. Otro elemento de importancia sustancial, aunque en cierta medida limitada, como veremos más adelante, es la división de cada nivel de los consejos en comisiones específicas para cada sector del sistema local, que permite hacer frente y profundizar temas con la participación de los actores locales de referencia.

Así mismo, cabe señalar que la ya presente organización comunitaria indígena, representa un terreno fértil para la aplicación de este dispositivo, tanto por su extensión geográfica capilar, que por las características participativas y consensuadas en la toma de decisiones propias de los organismos sociales maya (Galeotti, 2009b).

Siguiendo esta lógica entonces, también los planes de desarrollo municipales y departamentales (en el Departamento de Sololá hay también planes de desarrollo de aldeas y caseríos), principales herramientas de programación y la coordinación de las inversiones y la creación de obras de interés público, deberían ser expresión de las instancias de la población.

<sup>2</sup> Los Consejos de Desarrollo Departamentales son responsables de la asignación de recursos para proyectos de infraestructuras; el fondo de inversión social de Guatemala canaliza sus recursos directamente en apoyo de los proyectos de los Consejos de Desarrollo, y los consejos municipales deben permitir a las comunidades participar en la planificación y la revisión de los proyectos municipales. Cada Consejo se divide internamente en 6 comisiones temáticas, tales como: Educación, Infraestructura, Participación, Mujer, Desarrollo Económico, Salud y Medio ambiente (Véase la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural). A los Consejos Departamentales, además, se asignan recursos económicos que, en coordinación con los representantes del gobierno departamental y municipal, se invertirán para la ejecución de los proyectos previstos y su verificación, a través de la participación de las diferentes comunidades.

Si bien representan un dispositivo centrado en la participación activa de los ciudadanos en temas de desarrollo local, en la investigación realizada en los municipios de Santiago Atitlán y San Marcos la Laguna, se han registrado una serie de observaciones y mediciones de puntos fuertes y débiles en la aplicación general de este sistema, en los niveles municipal y comunitario.

#### *4.3.1. Los elementos críticos del sistema de planificación participativa en Guatemala*

El sistema administrativo de Guatemala registra una brecha entre los niveles nacional y municipal, en parte debido al hecho que, mientras los representantes políticos a nivel municipal y nacional son elegidos, los gobernadores de los departamentos son nombrados por el Presidente de la República. Esto hace que el canal de comunicación desde abajo como previsto por el sistema de los Consejos frecuentemente no proceda sin problemas, al mostrar por ello una interrupción del flujo de información, interfiriendo con la sostenibilidad política y estratégica de acciones e intervenciones a nivel local.

Este asunto problemático resulta también evidente en el caso de las aplicaciones de las normas o reglamentos de manera “descendente” (*top down*), o sea que no reconocen las instancias y las peculiaridades locales, lo cual genera conflictos entre los niveles del sistema y con otras formas de organizaciones sociales presentes (un ejemplo son los conflictos que condujeron a la aplicación de la Reserva naturales y reglamentos de protección de los recursos medio ambientales en la Cuenca de Atitlán en el municipio de Santiago Atitlán).

Además, para cada elección, por otro lado, la sustitución de las figuras políticas también implica la rotación de los técnicos y operativos, causando una recesión de los procesos activados en el territorio en los cuatro años anteriores. También los instrumentos de planificación del desarrollo local, tales como los planes de desarrollo, pueden registrar cambios sustanciales y ser objeto de revisión por los nuevos establecidos.

Para lo que concierne los sistemas de planificación territorial, tanto en el municipio de Santiago Atitlán como en el de San Marcos la Laguna son activos los Consejos de Desarrollo Comunitarios y Municipales (COMUDE, COCODE), así como lo exige la legislación de referencia. En ambos casos, sin embargo, se evidencian problemas tanto desde un punto de vista de su estructura como de su funcionamiento, especialmente en lo relativo a su capacidad de incidencia en la planificación de desarrollo local. El COMUDE, Consejo Municipal de Desarrollo<sup>3</sup>, de

<sup>3</sup> Constituyendo el segundo grado del sistema piramidal de la Junta, después de los de la Comunidad (COCODE), de la COMUDE son formados, según el art. 11, por:

Santiago Atitlán se divide en diferentes comités que abarcan sectores específicos, como el de medio ambiente, salud, educación, desarrollo económico, mujeres, seguridad, entre otros. Coordinado por el Alcalde, quien tiene que juntar todas las organizaciones del municipio, así como los referentes de los COCODEs presentes en las comunidades y en los barrios urbanos. Las comisiones del COMUDE están coordinadas por los concejales municipales y tienen un referente en los departamentos municipales específicos que acompaña las actividades apoyando desde un punto de vista técnico y operativo. Referentes municipales de estas comisiones se insertan por ende en las previstas a un nivel más alto del Consejo de Desarrollo Departamental. El COMUDE, es el espacio de planificación estratégica y operativa más representativo a nivel municipal, donde se reúnen los representantes de la sociedad civil y se recogen las instancias que vienen desde las distintas comunidades.

Tras un primer análisis del funcionamiento del sistema de los consejos, es posible afirmar que en el municipio de Santiago Atitlán las comisiones del COMUDE funcionan mejor del mismo COMUDE. La comisión de salud y educación son las más activas, especialmente por el hecho de que hay una buena integración entre los niveles departamental y nacional, ayudado por los ministerios de referencia y una mayor experiencia de planificación que otros sectores<sup>4</sup>. A nivel municipal las activi-

el Alcalde, los funcionarios municipales nombrados por el gobierno municipal, un representante de cada comunidad, hasta un máximo de 20 personas (donde hay más de 20 deben establecer uno o más niveles subordinados a los Consejos Comunitarios de Desarrollo), los representantes de otras instituciones públicas presentes en el municipio, los representantes de organizaciones civiles. Los consejos municipales de desarrollo, según lo dispuesto, tienen tres funciones principales. La primera es actuar en calidad de asesor de los gobiernos municipales, cumplir con la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, así como propone la asignación de recursos de inversión o de pre-inversión, con base en las prioridades señaladas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La segunda función importante es apoyar los Consejos Comunitarios en la ejecución de proyectos de desarrollo y la mejora de la capacidad institucional de la municipalidad. En concreto, el COMUDE promueve la financiación y ejecución de políticas de desarrollo local, la descentralización de la administración pública y la coordinación inter-institucional, contribuye al fortalecimiento de la autonomía municipal, y ayuda el gobierno municipal en la coordinación de las acciones de desarrollo llevadas a cabo por las organizaciones públicas, privadas y municipales. A través del monitoreo y la evaluación, el COMUDE sigue la aplicación de los planes municipales y verifica el cumplimiento de los objetivos comunitarios, y cuando sea necesario, propone medidas correctivas a los municipios, consejos, u otras entidades. La tercera función es el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios, promover y facilitar la operación y el apoyo a la participación efectiva de la organización comunitaria y la priorización de las recomendaciones de las necesidades, problemas, soluciones, con el fin de desarrollar una amplia e integral iniciativa ascendente. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales) n. 11 de 2002.

<sup>4</sup> El sistema de salud es integrado y cuenta con un Plan Nacional de Salud, o sea un plan estratégico a nivel central, y departamental. En la planificación de Salud hay una

dades de la programación de salud se combinan con la de educación para lo que concierne las charlas sobre temas específicos en las comunidades. Sin embargo, en ambos casos las principales dificultades que se presentan son la conexión entre el nivel municipal y de las comunidades, que según los interlocutores es debido a la poca participación de COCODES en las iniciativas propuestas por estos comités.

Otra comisión activa en los últimos años fue la del medio ambiente, creada en 2009, a partir de un proyecto de África '70 sobre el manejo de desechos sólidos. Fue el Consejo Municipal quien detectó la necesidad de crear, primero la Oficina Municipal de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)<sup>5</sup> y más tarde la Comisión<sup>6</sup> en apoyo a las organizaciones que trataban el tema de desechos sólidos, de la reforestación y protección de bosques. Aquí fueron involucrados varios actores locales que trabajan este tema tales como COCODES, leñadores, *tuleros*, lanceros, comité de playas, pescadores y organizaciones como África 70, ADECAPP, Vivamos mejor, entre otras. El técnico de la Oficina Municipal MARN acompañaba el proceso desde un punto de vista operativo y de consultoría y de apoyo técnico para la construcción del plan directorio ambiental a nivel municipal.

Uno de los principales problemas individuado por la investigación se refiere a la falta de acceso a los niveles más altos del sistema de las solicitudes procedentes de los Consejos Comunitarios (COCODES), la unidad básica del sistema de consultas territorial guatemalteco. A pesar de la valiosa actividad desarrollada en el interior de su propia comunidad y barrios urbanos, donde son ellos quienes realizan de manera constante asambleas y reuniones, y de la importancia de su papel para conocer las necesidades de las comunidades, los COCODES no parecen tener acceso a los espacios de planificación municipales. También ocurre muy a menudo, que los COCODES participan activamente sólo si están directamente convocados por el Alcalde y/o en caso de emergencias relacionadas con sus propias comunidades.

Por lo tanto, los COCODES parecen ser los anillos débiles del sistema, en conjunto con muchas organizaciones de base indígenas con la que las instituciones municipales trabajan en los proyectos de desarrollo, pero que

integración entre el Ministerio de Salud nacional, Ministerio de Salud departamental y municipal. La prioridad de acción se define a partir de estos programas.

<sup>5</sup> La Oficina Municipal MARN gestiona proyectos planteados en el PDM, como: Plan maestro del medio ambiente, desechos sólidos, Plan uso público, Plan manejo de bosque en tema de reforestación. En relación a las acciones previstas en el PDM, la Oficina no está ejecutando: Plan de incendio, brigada forestal, guardia recurso y el Plan de manejo de agua. Sus actividades principales tienen la finalidad de promover la participación comunitaria y algunas de estas se conectan con las del sector de desarrollo económico local.

<sup>6</sup> La comisión estaba estructurada con una asamblea con los referentes de diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil, un coordinador, el concejal municipal, y dos subcoordinadores, uno de la sociedad civil y otro de la municipalidad.

no tienen un reconocimiento formal (organizaciones de mujeres, comité de limpieza orilla del lago, comité de pescadores, tuleros, etc.). En particular, en el municipio de Santiago Atitlán, es presente un número considerable de organizaciones creadas por la sociedad civil, formalizadas y no, de varios comités, organizaciones de sectores o de ámbitos específicos de intervención, y organizaciones comunitarias indígenas. A veces este tejido social tan vital no está involucrado en los espacios de debate público. El mal funcionamiento de ciertos arreglos institucionales, de las oficinas municipales o departamentos municipales, crean barreras que impiden la participación de todas las esferas de la sociedad local.

El interés y la participación de las organizaciones COCODES, de las organizaciones informales y comités, es posible solo cuando hay proyectos activos que tienen que empezar, pero es mucho más difícil que estos participen también en las fases de ideación del proyecto. Y esto sucede incluso con la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo, que suelen ser desarrollados por los expertos y asesores profesionales y solo posteriormente socializados con otros actores del territorio. A partir de los mencionados elementos se puede llegar a la conclusión que uno de los problemas principales de la planificación territorial participativa es la falta de integración de los niveles del sistema.

#### *4.3.2. La capacidad de incidencia y de ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal*

La investigación sobre las herramientas de planificación y de sus capacidades para influir en el desarrollo local, ha puesto de manifiesto algunos asuntos críticos, relacionados con la manera de realizarlos y con las oportunidades de determinar si es realmente posible su puesta en marcha.

En Santiago Atitlán se encuentra actualmente en vigor el Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque Territorial 2009-2023 (PDM). Para crearlo se han realizado mesas de trabajo de las que surgieron las propuestas que figuran en él. Se admite con carácter general que durante el proceso de definición del Plan han participado sólo los representantes de las instituciones presentes en los diferentes municipios, incluyendo los técnicos del Departamento Municipal de Planificación, pero no los de la sociedad civil y de las organizaciones de base. Sólo más tarde, es decir, durante la difusión del PDM fueron involucrados otros actores locales. En general los interlocutores de la investigación afirman que las líneas estratégicas y las acciones previstas en el Plan son necesarias, aunque no resulten completas con respecto a las áreas del sistema de vida local, tanto desde el punto de vista del análisis de las necesidades territoriales, como de las intervenciones propuestas. A pesar de esto, el PDM muestra el intento de adoptar un enfoque territorial e integral.

Los datos que surgen de las entrevistas y grupos focales en Santiago y

San Marcos indican que el PDM<sup>7</sup>, no está bien comprendido por una buena parte de quienes participan en los Consejos y la sociedad civil, mientras hay un mayor conocimiento del instrumento y sus contenidos por parte de los referentes de las autoridades municipales. Las críticas más frecuentes del PDM se relacionan principalmente con el limitado participación de todos los actores locales en el proceso de planificación, la falta de un tiempo previsto para la evaluación de las intervenciones planeadas y realizadas, la falta de tiempo establecido para su revisión y actualización. En relación al segundo punto, parece que no hay un espacio dedicado a la evaluación de los avances sobre las actividades llevadas a cabo por diferentes organismos institucionales según las disposiciones del Plan. En realidad, en el COMUDE hay un comité específico con la tarea propia de evaluar y dar seguimiento a las acciones previstas, pero a menudo este se ocupa más de ejecutar proyectos concretos.

Además, no se prevén momentos con la sociedad civil o la población, más en general, para la evaluación de las acciones de los Planes aunque estas les afectan directamente. A pesar de la presencia de espacios de consulta establecidos por la Ley, no hay momentos que se utilizan para acompañar y comprobar la aplicación y avances de estrategias y acciones del PDM, así como para la difusión entre la población y sobre el uso que debe hacerse de esta herramienta.

Otro punto se refiere a la actualización del Plan. De hecho, no se identificó con qué frecuencia el Plan debe de ser actualizado, pero muchos de los encuestados destacan la necesidad de ser revisado, porque otras organizaciones que están trabajando en los municipios no estuvieron involucradas en la planificación y sienten la necesidad de poner al día las prioridades de la intervención (como por ejemplo las actividades que están realizando la cooperación de Andalucía en el fortalecimiento institucional y municipal que se quiere añadir al Plan de Desarrollo Municipal).

En los últimos años, además, muchas de las acciones contenidas en el

<sup>7</sup> El Plan fue creado con la ayuda del PNUD Guatemala, con el apoyo del programa de las Naciones Unidas ProHabitatGUA/012, Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN) y Vivamos Mejor, una organización local que colabora con la cooperación española. El Plan en cuestión es acorde con las directrices del Plan Estratégico Territorial realizado por el Consejo de Desarrollo de Sololá. El documento consta de 8 partes así divididas: la presentación general donde se especifican objetivos y metas, la ilustración del proceso que llevó a su elaboración, las características del municipio, el análisis territorial, la ordenación del territorio, su aplicación y evaluación. Véase el PDM, Plan de Desarrollo Territorial 1 con Enfoque Municipal de Santiago Atitlán, 2009-2023, 2009. Además, en el Plan se definen las necesidades y las herramientas resultantes y las estrategias para alcanzarlos, y los recursos disponibles. Como veremos más adelante el Plan fue criticado por varias organizaciones de la sociedad civil, además de ser muy resumido en la definición de problemas y prioridades de intervención, y no recoger las peticiones que vienen desde abajo y por parte de las organizaciones indígenas de base.

mismo se realizaron a través y sobre todo mediante las contribuciones de las agencias de cooperación internacional, que están considerando cada vez más la incorporación de su intervención en esta herramienta de planificación, como en el caso del presente proyecto y del anterior realizado por África '70 siempre sobre el manejo de los residuos sólidos. Se puede argumentar que, sin la ayuda de la cooperación, los municipios no tienen recursos financieros suficientes para desarrollar e implementar programas y proyectos del PDM. En este marco, el Plan tiene la ventaja de intentar coordinar los esfuerzos económicos de la cooperación internacional y de destinarlos hacia la búsqueda de respuestas para las distintas necesidades locales.

Desde la perspectiva de quien, a nivel municipal, debe encargarse de la planificación, el sistema guatemalteco prevé: por un lado, la participación de los Consejos de Desarrollo y de la sociedad civil que deberían ser incluidos y por otro lado los técnicos y profesionales específicamente encargados por el Departamento Municipal de Planificación, y los referentes políticos que se ocupan de las tareas de coordinación.

Por último, cabe destacar que, en el PDM de Santiago, la educación se considera un eje transversal: muchas de las acciones y proyectos previstos presuponen intervenciones de tipo educativo que acompañan distintas acciones. El problema, de nuevo, es que a menudo la programación no es atendida por todos los representantes de los sectores sociales, incluidos los líderes comunitarios, dando lugar a muchas dificultades en la ejecución de algunas actividades por la falta de competencias apropiadas.

#### *4.3.3. Las necesidades formativas de los actores locales*

Este párrafo se ocupa de ilustrar la conexión entre los principales problemas del sistema de planificación territorial anteriormente descritos, con las necesidades formativas relativas a los actores locales detectados a lo largo de la investigación. La finalidad ha sido la programación de acciones educativas realizadas por el proyecto binacional a lo largo de sus tres años de actividad, para desarrollar un sistema de planificación más eficaz. Entre los datos recogidos y reconducidos a los principales elementos del sistema, se encuentran los siguientes:

- Flujos de comunicación entre los niveles del sistema
- El funcionamiento global del sistema
- Participación de los actores locales
- Eficacia y eficiencia de los instrumentos de la planificación territorial.

A pesar de que la estructura del sistema del consejo tiene la posibilidad de realizar una planificación participativa real e inclusiva para el desarrollo territorial, la investigación ha detectado escasa integración entre los niveles que se puede atribuir a las características del contexto político-institucional, además de interrupciones del flujo de comunicación

entre los diferentes niveles. Con respecto al primer punto los problemas anteriormente descritos se pueden resumir en:

- ruptura del sistema político-institucional entre el nivel nacional y municipal;
- el cambio político decreta un cambio de técnicos y operadores de la administración pública;
- presencia de corrupción y mal gobierno.

Por otra parte, el flujo de comunicación entre los niveles del mencionado sistema, los principales problemas afectan la relación entre el Consejo municipal, los Consejos comunitarios y la sociedad civil, tal como se detalla en la tabla 8:

El análisis sobre el funcionamiento del sistema de planificación ha permitido que se destacaran problemas reconducibles a la escasa capacitación sobre planificación integrada y participativa municipal y comunitaria. Aquí también resulta evidente que el funcionamiento de algunos espacios institucionales y sobre todo del COMUDE que debería ser un punto con carácter vinculante a nivel territorial no tiene la capacidad para cumplir, debido a la falta de una correcta preparación de sus miembros (Tabla 9).

Una planificación del desarrollo local, que resulte realmente participativo valoriza los espacios de discusión y negociación entre los actores locales como el COMUDE, que parece ser el elemento central al que apuntar para la realización de planes de desarrollo acorde con y adecuados a las necesidades locales. El COMUDE, de hecho, tal como está concebido y por el papel que tiene dentro del sistema debería, entre otras cosas, de:

- Coordinar las acciones previstas por el Municipio con las acciones de organismos externos evitando superposiciones, sobrecargas del sistema, y garantizando una gestión más adecuada de los recursos económicos procedentes de la cooperación internacional y una mayor transparencia en el manejo de los gastos sostenidos para realizar acciones específicas.
- Dar voz a la sociedad civil.
- Fortalecer la responsabilidad de los actores de la sociedad civil para abordar problemas relacionados con el cambio de los gobiernos locales que proporcionan cierta estabilidad en la planificación local.
- Evaluar los avances de la PDM.
- Conocer las instancias y hablar con los niveles inferiores del sistema.
- Programación intersectorial a través de la contribución de los diferentes comités que se forman en ella.

En resumen, la COMUDE, debería convertirse en el nudo en el cual y desde el cual comienzan los procesos de planificación estratégica municipal; el punto de encuentro de los procesos de negociación, desde abajo hacia arriba por los niveles del sistema y viceversa. Este movimiento también puede, por una parte, facilitar la creación de redes de coordi-

nación entre las organizaciones de la sociedad civil de la misma naturaleza, como una coordinación de COCODES, o que tratan el mismo tema, como entre las organizaciones de mujeres y, por otro lado, facilitar la expresión de la riqueza de procesos de consulta ya existentes en el seno de las distintas organizaciones.

Estos elementos se conectan con el análisis de la participación abordado por la investigación, que, en esencia, destacó tres problemas principales:

- la falta de inclusión de los diferentes segmentos de la sociedad civil en todas las etapas del proceso de planificación;
- la falta de motivación para la participación de algunos referentes locales;
- la falta de habilidades que permitan una correcta utilización de los espacios existentes y que los resultados de los procesos de consulta sean asumidos por parte de aquellos que, a nivel municipal, son responsables de la planificación.

En cuanto al primer punto, la participación de la sociedad civil, como hemos visto, a menudo se limita a ciertas fases del proceso, tales como el análisis de problemas, y casi nunca se hizo durante la formulación de propuestas y en la planificación de intervenciones. La participación en todas las etapas de la planificación, desde la toma de conciencia del problema, la participación en el análisis de problemas, la condición que las hipótesis se formulan juntos para encontrar soluciones comunes, la satisfacción que se produce cuando la hipótesis es la más adecuada para resolver el problema inicial aumenta el nivel de conciencia sobre el tema por parte de los actores locales, y especialmente permite involucrarlos en la asunción de las soluciones identificadas conjuntamente. Sin duda este proceso lleva más tiempo, pero fortalece las habilidades de los participantes en la programación estratégica.

Además, la asunción por parte de las personas de los problemas y de sus posibles soluciones, permite su empoderamiento, su responsabilización en las acciones que se realizan y el reconocimiento del papel que ellos desempeñan, facilita su participación efectiva, es altamente motivacional y promueve la transición de actores pasivos a actores clave. Los efectos de este método también pueden ser una nueva percepción de la herramienta PDM, que se convierte, en realidad, en el resultado de las distintas etapas de la participación.

De acuerdo con esta perspectiva, los espacios institucionalizados de la participación - el sistema de Consejos - se convierten realmente en sitios donde la ciudadanía es activa y responsable. Para alcanzar este objetivo es necesario mejorar las capacidades técnicas además de los mecanismos de diálogo con la organización indígena, que no tiene el reconocimiento formal de sus procesos de toma de decisiones realizadas en el marco del derecho consuetudinario maya.

El siguiente gráfico (Tabla 10) trata sobre las necesidades formativas

de los actores locales en relación a la introducción de procesos que resulten realmente participativos en la planificación territorial.

El último eje del análisis toca las necesidades formativas en relación a la eficacia y eficiencia de los instrumentos de planificación como el PDM. Muchas de las críticas se refieren especialmente a la dificultad de convertir dicha herramienta en el producto final de un proceso participativo y la falta de voluntad o capacidad de introducir mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones en este previstas y efectivamente logradas. El primer punto contiene más datos sobre el análisis de los procesos participativos, visto que estos, si se introducen correctamente, deberían de producir el mismo PDM y sus actualizaciones basadas en las reales necesidades de la población. En cambio, del segundo apartado cabe destacar que son los mismos referentes institucionales a quejarse por la falta de capacidades de diferentes organizaciones que participan en la planificación para la evaluación del trabajo realizado. De hecho, a pesar de la existencia de una comisión específica del COMUDE que debería de determinar los avances de las actividades requeridas por el Plan, sus iniciativas son esporádicas y pone de manifiesto las dificultades sobre conocimientos y capacitaciones para llevar a cabo su tarea.

El análisis hecho muestra que la remodelación del sistema de planificación estratégica pasa a través del fortalecimiento de los conocimientos tanto de los operadores institucionales del desarrollo local como de los diferentes actores involucrados en este proceso, sea del punto de vista metodológico que de los contenidos relacionados con los diferentes temas examinados. En relación a las habilidades que deben desarrollarse dentro del sistema de planificación en sus diferentes fases surge, sin duda, la necesidad de fortalecer el conocimiento de los referentes de la administración pública (técnicos de la planificación, por ejemplo). También por la pérdida de capacidad que se produce con el cambio de gobierno local es importante actuar el desarrollo de capacidades de los miembros de la sociedad civil, para superar parcialmente esta dificultad y, al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos de aprovechamiento y evaluación de los planes vigentes.

Resumiendo, mediante el análisis realizado durante la investigación llevada a cabo en Guatemala, cuyos resultados se han descrito brevemente, es posible definir una hipótesis viable de intervenciones educativas integradas y dirigidas a los diferentes actores, con el fin de actualizar sus habilidades en la planificación participativa. Dicha hipótesis consiste en:

- Formación específica de técnicos de oficinas municipales sobre: elaboración de los planes a partir del planteamiento directo por parte de las diferentes necesidades de la sociedad y sobre las principales herramientas para planificar y gestionar intervenciones en los diferentes ámbitos siguiendo un proceso coherente e intersectorial (ruta intersectorial); utilización de las tecnologías y de la capacidad técnica para gestionar y realizar proyectos, así como sobre herramientas de eva-

- luación de las acciones que realizan.
- Capacitación de los COCODES sobre el papel que desenvuelven en la programación municipal, las tareas y las herramientas que pueden utilizar, agregando estas actividades en la programación ya existente en la formación de los COCODES cuyo responsable es el Departamento Municipal de Planificación.
  - Capacitación de los miembros del COMUDES y sus comisiones sobre el papel que desenvuelven en la programación municipal sobre análisis de necesidades, de planificación integrada y participativa, y de evaluación de procesos y acciones.
  - Utilizar espacios de participación como espacios de capacitación de la sociedad civil según un modelo de integración de actores y conocimientos locales con los operadores de desarrollo (Galeotti, 2015b).

Hay que tener en cuenta también que el modelo de formación aplicado en Nicaragua, se puede transferir en Guatemala con la debida atención en relación al contexto sociocultural, para la planificación territorial a partir de las necesidades educativas de los diferentes actores surgidas en la investigación y utilizando los espacios de participación y consultoría previstos por el sistema organizativo local. A partir del marco diseñado por la investigación, el proyecto Manejo Integral de Desechos Sólidos Urbanos en cuatros municipios de Guatemala y Nicaragua, se convierte en espacio y herramienta para aumentar los conocimientos y capacitaciones de los actores locales en materia de planificación integrada y participativa. Puesto que, de hecho, el problema de la gestión de residuos abarca diferentes sectores es necesario que las intervenciones realizadas en este campo se integren entre sí, al fin de lograr los objetivos y producir efectos positivos también en otros sectores del sistema de vida local. En este sentido, la planificación participada de la gestión de residuos puede ser considerada como una buena práctica para la planificación municipal integrada.

Tabla 8 – Problemas de comunicación detectados entre los niveles del sistema de planificación participativa y relativas necesidades de capacitación de los actores involucrados (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Problemas surgidos</b>	<b>Necesidades de capacitación relacionadas</b>
<p>_ A nivel departamental se aprecia comunicación sobre la planificación y la evaluación de la misma (por ejemplo, reuniones por el plan operativo anual basadas en las necesidades planteadas en el COMUDE y necesidades del PDM), pero no se hace lo mismo con los COCODES y la sociedad civil.</p>	<p>_ Falta de conocimientos sobre métodos de comunicación adecuados por parte de los responsables de los procesos de planificación.            _ Falta de capacidades por parte de los integrantes del Consejo Departamental de Desarrollo de comunicar adecuadamente los resultados de su trabajo a toda la población.</p>
<p>_ Interrupción de la comunicación sobre programación territorial entre nivel comunitario y municipal.            _ Los COCODES están involucrados tan sólo en algunas fases y no en todo el proceso de planificación.            _ Algunos actores locales no entienden de manera adecuada el proyecto y obstaculizan el proceso.</p>	<p>_ Falta de conocimientos sobre el papel y las tareas de los COCODES en los procesos de planificación territorial.            _ Falta de conocimientos de todas las herramientas del sistema de Consejos por parte de los COCODE.            _ Falta de conocimientos por parte de los responsables de los procesos de planificación sobre métodos de comunicación correctos.</p>
<p>_ Algunas veces resulta problemático llevar a cabo un proceso administrativo por falta de herramientas apropiadas con respecto a la cultura local (el acta escrita no siempre resulta ser un instrumento adecuado para el bajo nivel de instrucción y analfabetismo).            _ Diferentes niveles de participación de los COCODES y organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>_ El COMUDE y los técnicos municipales no tienen capacidad de comunicar de manera eficaz con los integrantes de COCODES y sociedad civil.</p>
<p>_ Escasa comunicación entre sociedad civil y sistema de Consejos            _ Parece que los responsables de los procesos de planificación se han consultado más que nada a nivel departamental y no con la sociedad civil y las organizaciones indígenas locales</p>	<p>_ Falta de conocimientos de todas las herramientas del sistema de Consejos por parte de las organizaciones de la sociedad civil.            _ Falta de conocimientos sobre el papel y tareas de los órganos de la sociedad civil en los procesos de planificación territorial.            _ El COMUDE y los técnicos municipales no tienen capacidad para buscar sistemas de comunicación adecuados a los integrantes de COCODES y sociedad civil.</p>

Tabla 9 – Problemas detectados de la planificación integrada y participativa municipal y relativas necesidades de capacitación de los actores involucrados (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Problemas surgidos</b>	<b>Necesidades de capacitación relacionadas</b>
_ El Consejo de Desarrollo Departamental ha priorizado más al programa ambiental y no el económico y social.	_ Técnicos de la planificación municipal/ departamental no tienen capacidad de planificación integrada e intersectorial.
_ La falta de regularidad en las actividades COMUDE.	_ Técnicos de la planificación municipal no tienen capacidad de coordinar las actividades de los diferentes grupos. Escasa capacidad de documentación de las actividades y procesos.
_ Algunas comisiones del COMUDE no trabajan y no son eficaces. _ En el COMUDE hay una Comisión de ordenamiento territorial que no está tan involucrada para dar seguimiento a las acciones del PDM.	_ Los miembros de las comisiones no tienen conocimientos y capacidades sobre procesos y herramientas de planificación integral y participada de su evaluación. _ Técnicos de la planificación municipal no tienen capacidad para acompañar el trabajo de las diferentes comisiones.
_ Poca integración entre las propuestas de las diferentes comisiones del consejo municipal por el mal funcionamiento del órgano de coordinación (COMUDE). _ A nivel municipal poca coordinación de trabajo, reuniones, talleres (demasiados encuentros decretan una sobrecarga de trabajo, especialmente para quienes, como los COCODES son voluntarios).	_ Técnicos de la planificación municipal no tienen capacidad de: Coordinar las actividades de los diferentes grupos Una planificación integrada e intersectorial. _ Una integración entre las diferentes herramientas de la planificación (Plan Operativo Anual, Plan de Desarrollo Municipal).
_ Coordinación carente entre los COCODES (institución de la coordinadora para tener más fuerza ante el COMUDE).	_ Falta de conocimiento de mecanismos y herramientas participativos por partes de los referentes de la planificación y de los Consejos.
_ Los COCODES trabajan mejor en las comunidades que afuera de ellas y con otros COCODES, sociedad civil e instituciones. _ Los proyectos se elaboran a nivel municipal, involucrando los COCODES y organizaciones indígenas como comités sólo en la fase de ejecución. _ Los COCODES y las organizaciones indígenas necesitan gozar de más respeto en su papel institucional. _ Los planes de trabajo realizados por los COCODES no se toman en cuenta.	_ Falta de conocimientos y capacidades para formular un POA, a partir del planteamiento directo de necesidades por parte de las diferentes instancias sociales. _ Falta de conocimiento de mecanismos y herramientas participativos. _ Falta de capacidad para redactar planes de acción a partir del planteamiento directo por parte de las diferentes instancias sociales. _ Falta de conocimiento de mecanismos y herramientas participativas por parte de los referentes de la planificación y de los Consejos.

Tabla 10 - Necesidades formativas de los actores locales en relación a la introducción de procesos realmente participativos en la planificación territorial (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Problemas surgidos</b>	<b>Necesidades de capacitación relacionadas</b>
<p>_ Exclusión de la sociedad civil y grupos específicos (mujeres, jóvenes) en todas/algunas etapas del proceso de planificación.</p>	<p>_ Falta de habilidades que permitan utilizar adecuadamente los espacios existentes y hacer que los resultados de los procesos de consulta sean asumidos por parte de aquellos que, a nivel municipal, son responsables de la planificación.            _ Técnicos del Departamento Municipal de Planificación, entre otras, no tienen capacidad para gestionar procesos participativos.</p>
<p>_ Falta de motivación para la participación de algunos referentes locales.            _ No todos los COCODES participan a las reuniones de la coordinadora.            _ Los COCODES se involucran limitadamente en los procesos de toma de decisión y en las actividades que se realizan.            _ Las autoridades no toman mucho en cuenta las opiniones de los COCODES.</p>	<p>_ Falta de capacidad de mediación de los conflictos por parte de los coordinadores de los diferentes comités, consejos y oficinas municipales.            _ Falta de capacidad de mediación entre los intereses de los diferentes actores.            _ Falta de conocimiento sobre el papel, las funciones y las herramientas en relación al cargo desempeñado.            _ Los Técnicos de Planificación Municipal no tienen capacidad para gestionar procesos participativos            _ Faltan capacidades para gestionar de manera adecuada los proyectos para coordinar las intervenciones.</p>
<p>_ Tal vez los Consejos comunitarios no entienden la importancia del proyecto y obstaculizan el proceso (Incluso si ellos son los responsables no firman proyectos para no estar demasiado ocupados o piden remuneración económica).</p>	<p>_ Faltan capacidades para gestionar proyectos de manera adecuada para poder coordinar las intervenciones.            _ Falta de conocimientos adecuados sobre el papel de cada miembro del sistema de los Consejos            COCODE necesita de un asesoramiento técnico constante sobre cómo trabajar con la comunidad.</p>
<p>_ En los encuentros de planificación faltan los comités porque no han sido formalizados (limpieza de la orilla del lago, comité de pescadores, etc.).            _ Actores no incluidos en la Comisión de evaluación de avance porque no han sido formalizados (algunos comités que están trabajando en la orilla del lago como de pescadores, de <i>tuleros</i>, vigilantes de las playas, etc.).</p>	<p>_ Conocimientos más profundos de las organizaciones indígenas y de sus actividades por parte de los referentes institucionales.            _ Capacidad limitada de coordinar el sistema jurídico oficial con el Derecho consuetudinario indígena por parte de las instituciones.</p>
<p>_ Poca integración entre COCODE y COMUDE.            _ No se ha dado énfasis al COCODE para colaborar con el COMUDE.</p>	<p>_ Falta de capacidades de planificación participativa.</p>

## CAPÍTULO 5

### INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA: CUESTIONES METODOLÓGICAS, EVIDENCIAS DEL PROCESO Y DEL RESULTADO

En el presente capítulo se exponen las cuestiones metodológicas que orientaron la investigación, realizada en el ámbito del proyecto europeo “Manejo integral de los residuos sólidos en cuatro municipios de Guatemala y Nicaragua”. Es importante subrayar que la investigación ha sido llevada a cabo en la fase inicial del proyecto financiado por la Comisión Europea y que por ello los han sido asumidos por el proyecto mismo los siguientes objetivos:

- Investigar el funcionamiento del sistema de planificación territorial, sus puntos fuertes y sus debilidades, con la finalidad de establecer las necesidades formativas de los actores locales para la construcción de un sistema integrado de gestión de los residuos sólidos.
- Reforzar las capacidades de las comunidades locales y de los referentes institucionales sobre las temáticas tratadas en el proyecto (gestión de residuos sólidos, planificación territorial participativa).

Tanto en el momento del análisis como el de la intervención de capacitación ha sido adoptado un planteamiento sistémico que ha permitido relacionar sectores y actores locales diferentes pero unidos por la necesidad de mejorar las condiciones ambientales de los municipios implicados. Por una parte, se ha progresado en la sistematización de las necesidades formativas y la identificación de las principales líneas de actuación para la definición de un plan educativo trienal del proyecto (desarrollo de capacidades de líderes, operadores y maestros y población en general sobre el manejo de los residuos sólidos), y por otra se han creado redes y espacios de colaboración que permitieran la valorización de la dimensión endógena (prácticas, conocimientos, dispositivos existentes) y la actualización de los conocimientos y competencias de esos mismos actores.

La metodología adoptada ha permitido integrar el momento de la investigación pertinente con la formación de los diferentes actores, produciendo productos y resultados (*outputs* y *outcomes*) que serán expuestos en el presente capítulo, mediante evidencias recopiladas en las diferentes fases de las actividades.

Los productos derivan principalmente de las indicaciones de la actualización e integración de los diferentes planes de desarrollo municipal, medioambiental y de gestión de los residuos sólidos, además de indicaciones para la construcción del plan de educación integral previsto en el proyecto europeo. Los resultados se relacionan con las transformaciones que, gracias a la investigación, fueron activadas por lo que respecta a:

- aprendizajes adquiridos por los participantes sobre el enfoque del proyecto y las metodologías de planificación territorial participativa;
- creación de espacios/oportunidades de cooperación y coordinación entre los actores locales (*networks*), que mejoran la efectividad de las acciones emprendidas, también en términos de su sostenibilidad;
- sostenibilidad en los procesos activados y asumidos por el proyecto binacional, incluso en el ámbito de la eficacia de las acciones adoptadas en el contexto de referencia.

Los resultados han dado lugar a procesos de innovación en la planificación territorial y en los servicios de gestión de los residuos sólidos desarrollados en las fases siguientes del proyecto binacional.

### *5.1. Objetivos y aspectos metodológicos de la investigación colaborativa*

A partir del análisis participativo de las características de sistemas de planificación territorial, sus límites y oportunidades, la investigación realizada en el proyecto binacional permitió fortalecer las capacidades de los diferentes actores sociales para la definición estratégico-operativa del sistema de manejo integral de los residuos sólidos en los cuatros municipios implicados. En este sentido, todo el proceso de investigación expresó una valencia formativa. El objetivo de la investigación es poner en marcha un proceso de capacitación de las comunidades locales y referentes institucionales para la actualización participativa de los planes de desarrollo territorial (incluyendo la gestión medioambiental y por ende los residuos sólidos), haciendo hincapié en las características socioculturales del sistema local de planificación. La investigación, ha permitido alcanzar dos objetivos principales.

- Valorizar la dimensión endógena, a través de:
  - la identificación y evaluación de las buenas prácticas de planificación territorial, de espacios de participación y actividades formativas ya existentes relacionadas con las temáticas prioritarias;
  - la construcción de una red de actores/operadores locales (desde el nivel político - institucional hasta el nivel de los operadores).
- Fortalecer las capacidades de las comunidades locales y referentes institucionales, a través de:
  - la identificación de las necesidades educativas del territorio en el

- marco de los temas tratados en el proyecto;
- la formulación de hipótesis de intervenciones educativas relacionadas con la planificación territorial y el tratamiento de los desechos sólidos;
  - la capacitación metodológica de los operadores del proyecto sobre la utilización de métodos y técnicas participativas (en Nicaragua).

Con una articulación diferente para los dos países, la investigación ha utilizado una metodología colaborativa que implica la participación activa y total de los actores involucrados en el proceso, para mejorar sus conocimientos y renovar sus capacidades de interpretación y acción, así como para que consigan organizarse en nuevas formas a partir de los recursos personales y del contexto. La metodología que se inserta en el marco de la Investigación Acción Participativa (Orefice, 2014, 2006a, 2006b) permite la integración de la actividad investigativa y formativa visto que puede integrar la dimensión exploratoria, con las cuestiones formativas y emancipadoras, para reproducir la estructura y las dinámicas del proceso natural de construcción del conocimiento humano.

A partir de los problemas de desarrollo de un territorio determinado y de como lo perciben e interpretan las personas que allí viven, esta metodología de investigación procede con su análisis y con la identificación de las necesidades formativas que los sustentan. Al considerar esos problemas como fenómenos complejos, en la fase exploratoria, la IAP tiene un enfoque eco-sistémico e interdisciplinar (Del Gobbo, 2018; Rossi, Biondi, 2014; Ulivi, 2010; Bateson, 2001; Bronfenbrenner, 2005; Steven Johnson, 2004; Maturana, Varela, 1980; Ruberti, Isidori, 1979; Strassoldo, 1977; von Bertalanffy, 1968), que conlleva la posibilidad de:

- entender fenómenos de distinta naturaleza como una red de aspectos interrelacionados entre ellos, aun siendo esencialmente unitarios;
- construir en clave interdisciplinar los aspectos relevados para poder luego proceder mediante su recomposición a una explicación general basada en las nuevas claves interpretativas;
- conseguir que dialoguen los conocimientos disciplinarios con los empíricos utilizados en las fases iniciales de la exploración.

El mismo proceso puede ser adoptado incluso para la definición y aplicación de las intervenciones de resolución del problema, las cuales tienen que poder insertarse en la complicada red de relaciones que definen fenómenos complejos para promover una transformación que pueda incidir sobre los mismos fenómenos a través de:

- la actualización de las competencias de aquellas personas que directa o indirectamente concurren a exploración, toma en cargo y solución del problema;

- una mejor utilización de los recursos (humanos, naturales, económicos, etc.) presentes en el contexto en el que se encuentra la problemática.

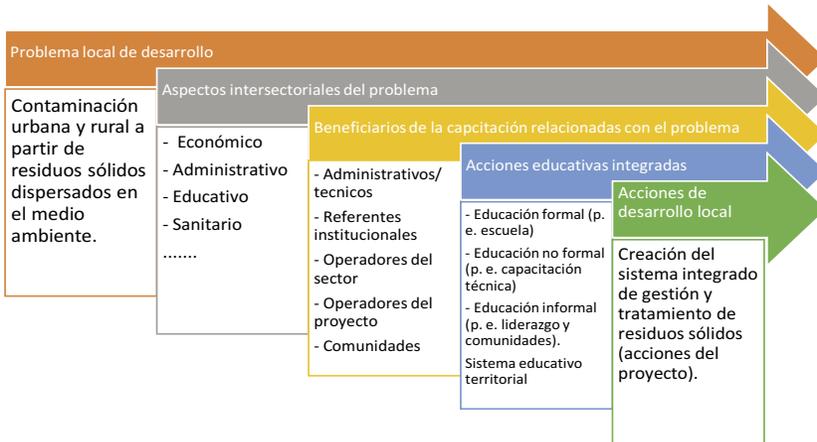
Siguiendo ese proceso, la solución al problema del que se inicia el proceso de investigación y de intervención toma un carácter intersectorial que hace hincapié en las interconexiones entre los diferentes ámbitos del sistema de vida local. Desde el punto de vista educativo, el resultado del análisis interdisciplinar y de la acción intersectorial es la construcción de redes de conocimientos (locales y expertos, relacionados con los diferentes sectores, emocionales y racionales), las cuales promueven nuevas claves de interpretación de los fenómenos investigados (Del Gobbo, 2007).

En el caso específico, el análisis ha sido dirigido hacia la inducción de las necesidades de formación establecidas por los actores locales, mientras que la intervención ha sido finalizada a la definición de acciones educativas que acompañan la creación del sistema integrado de gestión de residuos sólidos. El objetivo fue mejorar las competencias y los conocimientos de los actores locales, para que sean así independientes en la gestión del servicio aplicado y, por lo general, en las intervenciones de desarrollo en su propio territorio.

Un ulterior criterio que ha caracterizado la metodología investigativa en el proyecto binacional es la participación que, desde un punto de vista metodológico, puede ser definida como (Reason, Bradbury, 2001, 2006):

“un proceso democrático finalizado a desarrollar conocimiento práctico [...] Esa participación procura conectar acción con reflexión, teoría con práctica, a través de la participación de las personas en los procesos, para poder encontrar soluciones prácticas a sus problemas y, más en general, para garantizar el desarrollo de los individuos y de la comunidad” (Reason, Bradbury, 2001, 1, t. p. a).

Gráfico 1 - Interconexión entre acciones educativa y de desarrollo local (Fuente: elaborado por el autor).



El cuadro muestra la interconexión entre las diferentes fases del proceso (Gráfico 1) y como gracias a la individuación del problema y el análisis de los aspectos que lo conforman se puede llegar a la definición de las necesidades formativas de los diferentes actores que en ello participan y a la definición de programas educativos que consigan los diferentes objetivos, según la perspectiva del sistema educativo territorial (véase el capítulo 4).

Volviendo a los objetivos de la investigación anteriormente mencionados, la investigación ha permitido integrar dimensiones plurales, que se pueden así resumir:

- Dimensión investigativa: el conocimiento desarrollado sobre el fenómeno de la contaminación ambiental debido a la dispersión de residuos sólidos ha tenido origen en el problema tal como lo percibe la población, para después proceder con su análisis, mediante la contribución de los diferentes ámbitos temáticos que han considerado no solo los aspectos ambientales, sino que también los educativos, culturales, sanitarios, administrativos, económicos a los que está interconectado. El proceso ha llegado a la definición de las necesidades formativas de los varios actores implicados, los cuales concurren a que tanto el sistema de gestión de residuos sólidos, como el de la planificación del territorio sean eficientes<sup>8</sup>.
- Dimensión participativa: se refiere a la colaboración en las diferentes fases de la investigación entre investigadores, actores locales y actores estratégicos, es decir aquellos que desarrollan una acción de “multiplicador del conocimiento” para las funciones que desarrollan o el papel que ocupan en las comunidades locales (líderes comunitarios, maestros, docentes, miembros de consejos comunitarios y municipales, etc.), para la creación e incremento de las redes de colaboración finalizadas a la mejoría de las condiciones ambientales en las que se encuentran los municipios implicados, incluyendo además los segmentos más marginales de la sociedad (mujeres, pepenadores, etc.).
- Dimensión transformadora: indica el valor educativo y formativo de la investigación a través de los aprendizajes que de ella derivan conseguidos por las personas que han participado en las diferentes fases de la investigación, además de las acciones formativas específicas como las que van dirigidas a los operadores del proyecto y a los líderes comunitarios en Nicaragua.
- Dimensión innovadora de los procesos activados: relativo a las nuevas formas organizativas, y de colaboración entre los actores locales,

<sup>8</sup> En Guatemala la investigación se ha movido del problema de la eficacia de los sistemas de planificación participada de desarrollo local, a la individuación de las correspondientes necesidades formativas de algunos actores locales. En Nicaragua la investigación no se centró en la efectividad de los Planes sino en su actualización en una clave integrada.

activadas por la investigación gracias a los resultados conseguidos en términos de contribución a las acciones posteriores del proyecto binacional y al su impacto social.

- Dimensión de la sostenibilidad: se refiere al enfoque dado por la investigación a la acción del proyecto en términos de sostenibilidad, institucional, social, ambiental, económica y educativa.

La investigación, con carácter cualitativo, ha sido marcada por dos etapas:

- en la primera: entrevistas no estructuradas y grupos focales con diferentes interlocutores locales, como habitantes, miembros de asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil, referentes políticos, técnicos y administradores públicos (Zaummuner, 2003; Acocella, 2008);
- en la segunda, grupos de trabajo<sup>9</sup> con actores estratégicos y líderes; entrevistas semi-estructuradas para profundizar y validar las hipótesis iniciales de los grupos de trabajo en los diferentes ámbitos de interés (por ejemplo, con los maestros en los planes de educación escolar, los técnicos municipales sobre el método participativo de planificación, etc.).

El contenido de los datos recabados ha sido analizado, mediante un proceso de codificación cualitativo que puede ser visto como un puente entre el lenguaje de la investigación cualitativa y el lenguaje de la investigación cuantitativa (Boyatzis, 1998).

Este procedimiento consiste en la segmentación analítica de los contenidos en categorías o áreas conceptuales a través de la “unidad de significado”, útiles para explicar el fenómeno. El objetivo es la individuación de las temáticas específicas del texto analizado y como estas pueden ser codificadas en categorías (Gläser, Laudel, 2013). Posteriormente ha sido sometido a la sistematización de la unidad de significado mediante la comparación de relaciones existentes, según criterios de tipo generativo y funcional. Su agregación, según una lógica multinivel e intersectorial propia del planteamiento eco-sistémico, ha permitido describir las conexiones de los elementos estructurales del microsistema territorial, a partir del punto de vista de los interlocutores locales (Semeraro, 2011; Bogdan, Biklen, 2007; Jhonson, Christensen, 2004).

Un análisis específico más profundo ha permitido subrayar los conocimientos y las competencias relacionadas con las prácticas ambientales en curso, las cuales constituyen el patrimonio invisible, pero fundamental, de los habitantes de un territorio específico.

<sup>9</sup> Los grupos de trabajo se gestionaron siguiendo el dispositivo de formación del círculo de estudio (Del Gobbo, 2015; Galeotti, 2015a; Del Gobbo, Guetta, 2005).

Tabla 2 - Marco metodológico de la investigación (Fuente: elaborado por el autor).

Etapas de la investigación	Objetivos	Actividad realizada	Productos del proceso de investigación-co-laborativa	Productos del proceso de capacitación
Contexto del análisis	Conocer el contexto y las prácticas habituales y locales de planificación del territorio y de gestión ambiental.	Análisis de documentos y planes existentes sobre el ambiente y el desarrollo local de los municipios. Análisis del sistema local de planificación territorial municipal. Encuentros formales con referentes locales y socios del proyecto.	Mapeo de prácticas de planificación territorial a partir del contexto socio-cultural local (cap. 4). Mapeo de las organizaciones y de los espacios de participación previstos por el sistema de planificación territorial de los municipios involucrados (cap. 4).	Plan operativo de investigación compartido con los referentes locales y socios del proyecto.
Análisis semi-estructurado	Definir la temática central de la investigación y las principales características del fenómeno a investigar.	N. 10 Entrevistas a líderes y actores (especialistas, técnicos) de interés. N. 10 Grupos focales con actores estratégicos. Participación en actividades de otras organizaciones que trabajan en el mismo ámbito.	Verificada incidencia y nivel de ejecución de los procesos de participación en la planificación territorial (cap. 4). Definidas las herramientas de la investigación (fichas de recogida de datos, pista de entrevistas y grupos focales, etc.).	Sensibilización de los actores estratégicos (nivel administrativo, político) del sistema local de planificación de problemas.
Análisis estructurado	Análisis participativo del problema de gestión de desechos sólidos (Nicaragua) y de la eficacia de los sistemas participativos (Guatemala).	Grupos de trabajo para el análisis participativo del problema, aspectos relacionados y sectores de competencia.	Descodifica el problema de la gestión de los desechos sólidos y sus aspectos prioritarios i sus ámbitos de competencia para la definición de las acciones integradas del Proyecto. Definición de las necesidades formativas de los actores locales.	Fortalecimiento del conocimiento sobre el tema y de la importancia de la complementariedad de los puntos de vista de los diferentes actores locales (organizaciones, asociaciones, instituciones, ciudadanos, etc.), con especial atención a los grupos excluidos como mujeres, <i>pepinados</i> , etc.

<b>Etapas de la investigación</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Actividad realizada</b>	<b>Productos del proceso de investigación-cooperativa</b>	<b>Productos del proceso de capacitación</b>
Definición de la hipótesis	Formulación de una hipótesis de solución del problema compartido con los actores locales vinculados con la investigación.	Grupos de trabajo para la definición participativa de soluciones compartidas.	Definidas las acciones integradas para la resolución del problema Indicaciones y criterios para la definición del plan educativo del proyecto relacionados con la planificación territorial y el manejo de los desechos sólidos.	Toma de conciencia de la relevancia de redes de actores locales comprometidos en la protección medio ambiental Capacidades de formalizar las redes de actores estratégicos y locales que participan activamente en las iniciativas del proyecto.
Verificación de la hipótesis	Verificar la viabilidad de las hipótesis propuestas.	Formación de formadores en Nicaragua (líderes comunitarios y promotores de comunidad) Encuentros con instituciones Participación a las mesas inter-institucionales para la presentación de los datos recogidos en la investigación 5 entrevistas estructuradas.	N. 15 personas formadas en la metodología Creación de mesas de interés Definidas las sinergias con actividades y acciones en marcha o previstas en los diferentes sectores de programación, además de las formas de valorización existentes.	Responsabilizados los actores estratégicos y referentes políticos en relación con las acciones que deben emprenderse en el proyecto EuropAid.
Evaluación del proceso	Evaluar el proceso y la actividad de la investigación.	Encuentros con los socios del proyecto para debatir los resultados de la investigación. Informe de la investigación para restituir los resultados con actores estratégicos, promotores y otros participantes en la investigación.	Evaluados de manera participativa los resultados de la investigación con los socios del proyecto para: - Revisión de las acciones del proyecto a la vista de los resultados de la investigación. - Propuesta de actualización de los Planes de desarrollo municipales y del Plan educativo del proyecto.	Toma en cargo de las acciones de seguimiento por las redes de los socios del proyecto con instituciones, organizaciones y referentes políticos involucrados.

Al mismo tiempo, se detectó la idoneidad parcial de este conocimiento, que concurre a la falta de solución apropiadas de los problemas individuados y, por lo tanto, a la consiguiente necesidad de capacitación. Estas necesidades se convierten en punto de partida para planificar intervenciones educativas que alimentarán el Plan de educación del proyecto binacional.

La investigación colaborativa, especialmente con los grupos de trabajo de la segunda etapa, concede no solo de investigar el problema, pero aun de consolidar conocimiento y capacidades adquiridos por los participantes.

El siguiente cuadro presenta, para todas las fases del marco metodológico de la investigación, los objetivos, las actividades realizadas, los resultados conseguidos con la investigación y relacionados con el fenómeno investigado y con el proceso de participación (Tabla 2). En los párrafos siguientes, se expondrán los principales resultados de la investigación relacionados con los aprendizajes adquiridos, con la innovación de los procesos iniciados y la sostenibilidad de las propuestas realizadas.

### *5.2. La dimensión formativa de la investigación: metodología didáctica y resultados del aprendizaje*

Como ya ha sido mencionado con anterioridad, la metodología aborda los múltiples niveles y, en los ámbitos de aplicación de los conocimientos individuales y colectivos de los sujetos, permite conjugar la exploración cognitiva con la intervención formativa.

Gracias a la participación directa de sujetos, la búsqueda promueve la comunicación y la integración entre los múltiples conocimientos – los empíricos de los actores locales, los de las disciplinas específicas de los investigadores y de los técnicos de los operadores del desarrollo – para llegar a comprender los fenómenos sociales integrando diferentes conocimientos y puntos de vista (Del Gobbo, 2007).

Por otra parte, la metodología colaborativa sostiene la actividad cognitiva de resolución de problemas (Schwartz, 2013; Wells, Warelou, Jackson, 2009; Barrett, 2010; Baden, Howell Major, 2004) y permite alcanzar resultados en términos de aprendizajes adquiridos, de participación activa, funcionales a la transformación del contexto socio-cultural de referencia (por ejemplo, la disminución de la contaminación del medio ambiente atribuido a la dispersión de los residuos sólidos, pero incluso una mayor efectividad en la planificación territorial gracias a la participación de la población y a la adopción de una visión intersectorial), a partir de nuevos conocimientos adquiridos.

En este párrafo nos ocuparemos de las principales características que han marcado la actividad formativa realizada en el proyecto, resaltando los resultados conseguidos. En esa actividad han participado diferentes

interlocutores, desarrollándose esta hacia varias direcciones: la educación de la comunidad, la formación de formadores del no-formal y de lo informal, la formación continua de los técnicos municipales del sector de planificación y ambiental (véase el capítulo 4).

A pesar de tener una única finalidad, es decir la mejoría del sistema de gestión y tratamiento de residuos sólidos, las actividades formativas se han centrado en diferentes objetivos – aunque entre ellos relacionados – en el respeto del papel desempeñado por cada una tipología de los beneficiarios en la construcción de un sistema integrado y participado de planificación del territorio y de los servicios para la colectividad (Tabla 3).

Tabla 3 – Actividades formativas del proyecto (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Tipología de actividad</b>	<b>Tipología de dispositivo educativo</b>	<b>Actores implicados</b>	<b>Argumentos de la formación</b>
Educación de la comunidad	Grupo de trabajo	Ciudadanos, miembros del GPS y de la sociedad civil organizada	Temáticas de medio-ambiente. Tratamiento de los residuos en las comunidades
Formación continua	Grupo de trabajo	Técnicos municipales del sector de planificación y ambiental	Metodologías de la planificación participativa e integrada
Formación de formadores no-formal e informal	Curso de capacitación	Promotores comunitarios y otros líderes locales	Metodologías educativas participativas para la educación de la comunidad

### *5.2.1. Enfoque metodológico y aspectos didácticos*

Incluso con variaciones sobre los temas tratados, los dispositivos y las herramientas didácticas más apropiadas para conseguir el objetivo de referencia, las fases del proceso formativo desarrollado en las diferentes actividades presentan elementos comunes dentro de un mismo flujo metodológico. El punto de partida de la acción formativa es siempre un problema común a los diferentes interlocutores a distintos niveles y con diferentes competencias y responsabilidades en relación con el mismo. Se analiza el problema gracias a la aportación de conocimientos empíricos (anteriores) propios de los distintos interlocutores a diferentes niveles y también los conocimientos técnicos y disciplinarios de los operadores

del desarrollo y de los investigadores. En esta fase se pueden individualar:

- las prácticas existentes (de gestión de residuos, educación de la comunidad y de planificación territorial) que, de hecho, alimentan el problema o no permiten su resolución
- las lagunas en materia de conocimiento que no permiten enfrentarse al problema de manera eficaz y eficiente
- los recursos locales sobre los que se puede contar para poder encontrar soluciones coherentes y apropiadas al contexto de la intervención.

A partir de los resultados del análisis, se formulan unas hipótesis para solucionar el problema inicial, gracias también a la aportación de los conocimientos de los expertos. Se trata de unas verdaderas actividades de planificación que permiten resaltar cuales son las acciones desplegadas capaces de mejorar la condición inicial, integrándose necesariamente con la situación existente. En esta fase los participantes comienzan a experimentar un cambio de opinión sobre el tema tratado y sobre las implicaciones que ese cambio conlleva.

El desarrollo de los planes operativos por parte de los participantes, acorde con todo lo planteado en las anteriores fases de la formación, ha sido el principal resultado del proceso educativo y, al mismo tiempo, la fuente de evidencias para comprobar los aprendizajes adquiridos y la viabilidad de las hipótesis definidas.

El punto final del proceso formativo es la evaluación del mismo en relación con los objetivos planteados inicialmente y con los resultados conseguidos. Dicha evaluación ha sido llevada a cabo con métodos participativos, implicando a los integrantes, a los referentes del proyecto (operadores, expertos, coordinadores) y a los referentes políticos de los municipios (por ejemplo, se han presentado los datos recabados en los Consejos Municipales de Chinandega y El Viejo, en el COMUDE de Santiago Atitlán).

Desde el punto de vista didáctico, los dispositivos utilizados se caracterizaron por una progresión gradualmente más estructurada, de acuerdo con un continuum que va desde actividades de libre expresión de los participantes hasta modalidades más educativas (Calvani, 2007).

En los primeros encuentros se han utilizado técnicas didácticas tales como el brain storming y el debate grupal, con el fin de sacar a la luz los conocimientos anteriores de los participantes acerca de la temática tratada y para comenzar a poner en consonancia sus conocimientos. Posteriormente la adopción de una estrategia didáctica de resolución de problemas guiada ha permitido enfocar el debate sobre diferentes aspectos del problema tratado y de proceder con su análisis y con la individuación de posibles soluciones. En esta fase la ayuda complementaria de expertos (a través talleres y clases magistrales) ha enriquecido el proceso de análisis y de reflexión con aportaciones disciplinarias específicas.

Para alcanzar la solución del problema se puso a prueba la efectividad de la hipótesis, incluso a nivel preliminar, mediante trabajos de grupo finalizados a la planificación de su aplicación operativa y de sus herramientas. Así fue posible verificar la brecha entre las hipótesis anteriores y los análisis realizados al inicio del proceso. Mediante una reflexión guiada se consiguió poner en común los resultados del trabajo grupal, evaluando la actualización de los aprendizajes y nuevas competencias asimiladas.

Ese proceso ha permitido profundizar cada vez más con las temáticas tratadas y con la actualización de los conocimientos y competencias de los participantes, mediante procesos circulares de reflexión.

Los métodos y las técnicas didácticas utilizadas en la actividad formativa se pueden reconducir a la metodología educativa denominada “aprender en la acción” (Marquardt, Ceriani, 2009; Marquardt, 2004; Marquardt, Waddill, 2003) cuya finalidad es facilitar el análisis de un problema concreto por parte de grupos de personas y planificar una solución, incluso mediante la simulación de intervenciones en situaciones reales y conectadas con un determinado contexto socio-cultural. Esta es una forma de “aprendizaje basado en problemas” aplicada a los problemas reales y a un nivel no demasiado especialista.

Esta manera de educar tiene su origen en el activismo pedagógico de Dewey, quien propone un enfoque en el conocimiento basado en la activación de sujetos en contextos reales y a partir de sus experiencias (Dewey, 1938).

La finalidad es suportar y acompañar el desarrollo de actitudes crítico-reflexivas útiles para volver a interpretar las experiencias y los cambios intervenidos en el sistema de vida local mediante nuevas explicaciones, con el fin de modificar las prácticas en uso en función de la resolución del problema inicial (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Las fases del proceso crítico – reflexivo (Fuente: elaborado por el autor).



Se puede afirmar que en este tipo de educación son centrales las prácticas de los sujetos involucrados, las cuales vienen analizadas y eventualmente modificadas en relación con su capacidad de incidir en el problema inicial, y de gestionar las transformaciones de los contextos para mejorar las condiciones de vida. Esta tipología de intervención formativa adoptada los principios del aprendizaje transformativo (*transformative learning*), mediante el cual es posible volver a interpretar la relación teoría-práxis y superar así la tradicional separación entre pensar y actuar, entre saber y hacer, entre decidir y actuar (Kueht, 2009). Mezirow (1991) habla de planificar un curso de acción como una parte importante de la experiencia de aprendizaje transformador. En su trabajo posterior, Mezirow (2000) sugirió que este cambio no es simplemente un cambio en el pensamiento, sino un cambio en la actuación (p. 24). Se hace así referencia a procesos epistemológicos y operativos como: la “reflexión en el marco de la acción” y la “conversación reflexiva” que permiten aprender gracias a la acción y también reflexionar sobre la acción (Striano, 2001, 62; Oliverio, Malacarne, Striano, 2018; Striano, 2012; Striano, Melacarne, 2005).

En el marco de un enfoque holístico de la acción educativa, estos procesos nos permiten considerar de manera integrada, a los participantes en la capacitación, con sus conocimientos y habilidades, y también al contexto, gracias a la elaboración y aplicación de prácticas reestructuradas y reconsideradas a la luz de los nuevos conocimientos adquiridos. A partir de la base que las prácticas facilitan conocimientos empíricos, la adopción de herramientas educativas reflexivas permite el pasaje desde el conocimiento práctico y experiencial al conocimiento declarativo o proposicional, gracias a la circularidad que conecta, a varios niveles, la necesidad de desarrollar comprensiones, cada vez más profundas, de los problemas de desarrollo local para poder así tomar decisiones de manera adaguada (Colombo, Castellini, Senatore, 2008).

El conocimiento así generado es el resultado de la reflexión enriquecida por la intersubjetividad que se convierte en un producto colectivo e irrepetible, relativo a ese determinado grupo humano, en ese contexto y con esa historia específica.

Las prácticas formativas reflexivas son un enfoque de intervención y de producción de conocimientos, utilizadas para relevar las características de una situación o para adjudicar nuevos significados a elementos ya conocidos, con el fin de realizar nuevas líneas de acción (Lipman, 2005). La reflexión sobre la acción puede ser definida, con Donald Schön (1987), como una forma de racionalidad que activa procesos heurísticos, funcionales a la hora de analizar y situar los problemas, individual soluciones creativas y estrategias innovadoras, disponer líneas de acción y construir nuevas formas de conocimientos, generando un aprendizaje transformador.

Esa reflexión se propone como un ejercicio heurístico y formativo

al mismo tiempo, que permite la identificación y la reconstrucción de determinadas prácticas y de las competencias empleadas, pero también de las creencias, de las ideas preconcebidas, de las teorías implícitas que orientan las acciones en contextos específicos, incluyendo distorsiones y vínculos estructurales que ejercen una influencia sobre las mismas.

En la investigación-intervención, estos se han pormenorizado y conducido a conciencia a través de un proceso circular de tipo:

- investigativo, que relaciona las dimensiones emocionales y racionales del conocimiento;
- participativo, que vincula los conocimientos individuales y colectivos;
- centrado en la acción, que une la teoría con la práctica, el saber con el saber hacer.

A partir de las experiencias y de los conocimientos previos de los participantes, las competencias crítico-reflexivas, adquiridas mediante la lectura de la realidad, de sus puntos de fuerza, de sus debilidades y de los vínculos y recursos en ámbito local, se convierten en condiciones esenciales en los procesos de construcción de nuevos conocimientos, útiles a proporcionar estrategias y escenarios de acciones acordes con la cultura local y que repercuten eficazmente en los problemas detectados.

Es un tipo de educación que se adapta a las necesidades de los sujetos, que puede ser desplazada al ámbito diario para convertirse en instrumento de participación activa de la comunidad: una educación que comienza desde lo que hacen y saben hacer las personas, que las estimula a sostener procesos formativos a lo largo de sus existencias (aprender a aprender), y que tiene por objeto la adquisición de actitudes responsables para el desarrollo personal y de la colectividad (Freire, 1981; Galeotti, 2015).

De ahí la importancia, como valor añadido, del presente estudio sobre la estrecha relación entre formación, desarrollo local e investigación, que fragua en el encuentro entre necesidades de análisis y comprensión de los fenómenos, capacitación e intervención, y cuyo fin es la transformación de la realidad por parte de cuantos en ella viven y operan.

### *5.2.2. Aprendizajes de los participantes*

En resumen, la actividad educativa realizada en las diferentes fases de la investigación-intervención se construye alrededor de la relación entre sujetos, prácticas y contexto de vida, y es orientada a impulsar y utilizar los conocimientos informales de las actividades diarias con la finalidad de favorecer un aprendizaje transformador apto a crear el cambio educativo. Su resultado principal puede ser definido como el conjunto de los aprendizajes de los nuevos conocimientos y competencias por parte de los participantes.

Al tratarse de acciones formativas entre ellas integradas, destinadas a sujetos diferentes sobre temáticas distintas, el siguiente cuadro sintetiza:

los aprendizajes adquiridos, relativos a conocimientos y competencias, por los diferentes tipos de público, las actividades de evaluación realizadas y las fuentes de datos mediante las que ha sido posible comprobar el resultado de esos aprendizajes (Tablas 5, 6, 7).

Tabla 5 - Formación continua: público, aprendizajes adquiridos, fuentes de evidencias (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Públicos</b>	<b>Conocimientos adquiridos por los participantes (conocer...)</b>	<b>Competencias adquiridas por los participantes (capacidad de ...)</b>	<b>Fuente datos para la evaluación del aprendizaje</b>
<p>Técnicos municipales del sector medio ambiente (Oficinas municipales).</p> <p>Referentes Municipales de GPS, COCDES y COMUDE.</p>	<p>_Diferencia entre planificación territorial y planificación territorial participativa.</p> <p>_Principios de planificación integrada e intersectorial de los servicios de la colectividad.</p> <p>_Papel personal (institucional) de cada uno en los procesos de planificación territorial y en la gestión apropiada de los residuos sólidos.</p>	<p>_Entrar en la realidad concreta, para captar de forma participativa los temas prioritarios y analizarlos para proporcionar informaciones.</p> <p>_Garantizar la implicación de las comunidades en el proceso de solución de problemas (desde la formulación de hipótesis hasta la realización y valoración).</p> <p>_Planificar acciones de resolución de problemas surgidos y servicios integrados (intersectorial).</p> <p>_Poner en funcionamiento directivas y normativas en materia de medio ambiente.</p> <p>_Actuar coherentemente al propio papel en los procesos de planificación territorial y en la gestión apropiada de los residuos sólidos.</p> <p>_Entender de manera crítica la realidad y las acciones personales.</p> <p>_Colaborar/dialogar con los demás actores del territorio.</p>	<p>_Integraciones a los planes de desarrollo municipal local y territorial.</p> <p>_Programación de las actividades de las mesas de interés y mesas interinstitucionales.</p>

Tabla 6 - Educación de la comunidad: público, aprendizajes adquiridos, fuentes de evidencias (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Públicos</b>	<b>Conocimientos adquiridos por los participantes</b> (conocer...)	<b>Competencias adquiridas por los participantes</b> (capacidad de ...)	<b>Fuente datos para la evaluación del aprendizaje</b>
_Ciudadanos _Miembros del GPS (en Nicaragua) y COCDES (en Guatemala) _Miembros de la sociedad civil organizada	_Efectos de la mala gestión de los residuos sólidos. _Mecanismos de planificación territorial municipal. _Papel personal de cada uno en los procesos de planificación territorial y en la gestión correcta de los residuos sólidos. _Leyes ambientales en vigor.	_Manipular correctamente los residuos sólidos en casa, en los lugares públicos y en la comunidad. _Verificar la incidencia y la eficacia de las acciones realizadas en relación con los proyectos de desarrollo de los municipios. _Actuar coherentemente con el propio papel individual los procesos de planificación territorial y la gestión correcta de los residuos sólidos. _Entender de manera crítica la realidad y las acciones personales. _Colaborar/dialogar con los demás actores del territorio	_Programación de las organizaciones involucradas en términos de contribución que cada una puede llevar a la resolución del problema de los residuos sólidos en la comunidad. _Programación integrada e interinstitucional de las actividades (mesas de interés). _Niveles de integración de las acciones propuestas en los planes municipales. _Disminución efectiva de los residuos sólidos esparcidos en las comunidades implicadas (indicador del proyecto).

Tabla 7 - Capacitación de los formadores de la educación no formal e informal: público, aprendizajes adquiridos, fuentes de evidencias (Fuente: elaborado por el autor).

<b>Públicos</b>	<b>Conocimientos adquiridos por los participantes</b> (conocer...)	<b>Competencias adquiridas por los participantes</b> (capacidad de ...)	<b>Fuente datos para la evaluación del aprendizaje</b>
_Promotores comunitarios _Otros líderes locales (sociedad civil, líderes informales de las comunidades)	_Metodologías y técnicas educativas participativas (y diferencia entre y no participativas). _Principios de la evaluación de los aprendizajes. _Papel desempeñado por cada uno en las acciones educación del proyecto. _Papel de los formadores para mejorar la gestión y el tratamiento de los residuos sólidos en los municipios _Leyes ambientales en vigor.	_Utilizar metodologías participativas de educación de los adultos. _Estimular la expresión activa y participativa de los participantes en las actividades formativas. _Utilizar técnicas para la evaluación de los aprendizajes. _Planificar formación acorde con los principios y a las actividades previstas en términos educativos del proyecto binacional. _Entender de manera crítica la realidad y las acciones personales. _Colaborar/dialogar con los demás actores del territorio.	_Productos de las actividades de formación (plan, herramientas y proyectos formativos directos a las comunidades)

### 5.3. Efectos de la investigación colaborativa en términos de innovación social

Un elemento de especial interés vinculado a la investigación está relacionado con la evaluación de su efecto en el proyecto y más en general con la gobernanza territorial de los municipios implicados. Si en el párrafo anterior nos hemos ocupado de los resultados en el ámbito de adquisición de nuevos conocimientos y competencias por parte de los interlocutores locales, en este se presentarán los resultados derivados del cambio de gestión de los residuos sólidos y más en general del sistema de planificación territorial.

El punto de partida del análisis es la definición de innovación social propuesta por Robin Murray, Julie Caulier Grice e Geoff Mulgan:

“Definimos innovaciones sociales las nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que puedan satisfacer las necesidades sociales (de manera más eficaz que las alternativas ya existentes) y que al mismo tiempo sean capaces de crear nuevas relaciones y nuevas colaboraciones. Dicho de otra manera, innovaciones que sean buenas para la sociedad y que aumentan las posibilidades de acción para la sociedad misma” (2012, 2).

A partir de esta definición se han analizado unos procesos que la investigación ha contribuido a crear y activar, que posteriormente han sido incluidos en el proyecto binacional. Se trata de nuevas o renovadas:

- modalidades de individuación y resolución de las necesidades locales;
- formas de colaboración entre los actores locales;
- modalidades de decisión y acción;
- sistemas de gobernanza del territorio.

En relación con la introducción de modalidades innovadoras de respuesta a las necesidades locales, la investigación ha contribuido a crear las condiciones para la definición y la aplicación de servicios integrados para la colectividad. La falta de eficacia de los servicios de gestión de los residuos sólidos en los municipios implicados en el proyecto era un problema compartido por los distintos actores locales y sus efectos abarcaban varios ámbitos del sistema de vida, tal como ha sido expuesto en el capítulo anterior. La formación de los técnicos, y más en general de las comunidades, ha permitido sacar a la luz estas ineficiencias y buscar resoluciones reconducidas a la propia función y a las responsabilidades de los distintos actores, además de promover una visión integrada de las acciones a desplegar. La adquisición por parte de los técnicos de la planificación de competencias metodológicas, relativas a nuevas modalidades de identificación de las necesidades (incluso formativas) de la población y de los problemas de desarrollo de los territorios, les permite entrar en la realidad concreta y de captar, de forma participativa, los temas prioritarios y analizarlos.

Este resultado es un elemento estratégico que permitió avanzar hacia el replanteamiento de servicios innovadores, siguiendo un enfoque orientado al usuario, es decir a partir de la demanda de los ciudadanos. Este proceso, en oposición a un enfoque descendente (top-down) condicionado por la oferta se acuerda con una dimensión más participativos en los nuevos planteamientos liderados por ciudadanos (citizen-led), que producen innovación abierta (open innovation) donde los mismos ciudadanos están implicados en la planificación, suministro y gestión de los servicios públicos, favoreciendo sostenibilidad de las iniciativas y recaídas sociales más amplias. De ese modo se pueden redefinir planes de desarrollo y servicios, implicando los ciudadanos hasta las primeras fases en su definición y luego posteriormente también en la evaluación de la eficacia del trabajo realizado.

Además de superar la oposición de los procesos “top down” e “bottom up”, las acciones de capacitación del proyecto desarrollaron nuevas habilidades en las instituciones para la planificación integrada e intersectorial.

La utilización óptima de recursos locales, económicos, humanos disponibles tanto para el conseguimiento de resultados relativos a la eficacia de los nuevos servicios, como para el valor de las repercusiones sociales generadas por la sociedad en general.

Además, por lo tanto, a los efectos directos que una gestión integrada y eficiente de los residuos sólidos puede producir a nivel sanitario y ambiental para la comunidad local, se suma beneficios económicos derivados del tratamiento de los residuos sólidos (cadena de valor de residuos sólidos), contribuyendo al mantenimiento del mismo servicio (sostenibilidad económica), y beneficio social con la mejoría de las condiciones de vida de los que viven en basureros y de trabajo de los empleados municipales encargados de la recogida de los residuos sólidos. En resumen, entonces, el enfoque integrado e intersectorial promovido por la investigación ha redefinido un nuevo servicio de gestión de residuos sólidos a partir de las necesidades de la ciudadanía, creando efectos positivos sobre las condiciones de vida de las comunidades locales (habitantes de cuatro municipios del Centro América), y también sobre los segmentos específicos como pepinadores y trabajadores del basurero.

Un elemento relacionado a la visión integrada de la acción de resolución del problema y consecuente con la utilización y la valorización de los recursos locales es la promoción de la colaboración entre actores locales diferentes (organismos de planificación, privados, instituciones, sociedad civil como voluntariado, movimientos, acción colectiva, etc.), al tiempo que se respetan las funciones y competencias de cada uno de ellos.

En este sentido la investigación además de haber realizado un mapa de estos actores, ha implicado alguno de ellos en la investigación y en la formación con el fin de promover la construcción de redes estables

(véase la tabla que detalla los productos del proceso participativo). Este elemento ha permitido crear formas de colaboración y de cooperación entre sujetos de distinta naturaleza, pero con intereses alineados con el fin de alcanzar un objetivo común (mesas de interés). Al mismo tiempo estas nuevas maneras de colaborar se convierten en espacios de co-construcción de conocimientos y co-creación de soluciones para poderse abordar los problemas generados en el territorio.

El nuevo servicio para la gestión de los residuos sólidos, que resulta posible gracias a la cooperación de todos, se sitúa en los límites entre público, privado y auto-gestionado, y es el fruto de interesantes contaminaciones de valores y perspectivas. Esta dimensión colectiva reforzada constituye un criterio de evaluación del alcance social de la innovación introducida.

La innovación promovida por la investigación colaborativa, por lo tanto, no consiste tan solo en conseguir responder de una manera nueva a ciertas necesidades, sino que también el haber favorecido nuevas modalidades de decisión y de acción. La formación de los actores locales ha sido dirigida a la creación de las condiciones para solucionar problemas complejos, como la contaminación provocada por la dispersión de residuos sólidos en el ambiente, mediante mecanismos de intervención de tipo reticular, los cuales adoptan estrategias horizontales de coordinación y colaboración en lugar que formas verticales de control. Eso incrementa la capacidad de acción de la colectividad que se moviliza, crea nuevas funciones y relaciones entre los actores, implica recursos y capital humano infrautilizado.

De modo que es el mismo proceso que ha empujado a la producción del nuevo servicio que, gracias a la investigación colaborativa, también ha producido un resultado de tipo cognoscitivo (de adquisición de conocimientos por parte de los investigadores sobre el fenómeno, así como de adquisición de competencias por parte de los usuarios para determinar la forma en la que podrá abordarse el problema del desarrollo local), que es fundamental para la obtención de resultado de cambio social y medio ambiental: cuanto más integrador es (de grupos sociales marginales y específicos, conocimientos y prácticas locales, etc.), más elevado será su impacto en el medio ambiente y en el contexto social y su sostenibilidad.

Esta movilización de recursos humanos y conocimientos conduce a un activismo público que permite multiplicar energías e iniciativas de mejora social. Junto a la integración de diferentes ámbitos de acción, esta red de colaboración entre organismos de distinta naturaleza repercute incluso en los distintos niveles del sistema organizativo local de la planificación del territorio, desde el sub-local de comunidades y barrios, hasta el municipal e intermunicipal.

Volviendo entonces a la relación entre saberes locales, desarrollo y planificación territorial, los actores desempeñan un papel centrado en sus

competencias y reconocen así el valor de sus prácticas, teniendo en cuenta las realidades múltiples y complejas en las que ejercen (Arce, Long, 2005; Long, Long, 1992; Olivier De Sardan, 200; Pottier, 1997)<sup>10</sup>.

En resumen, el valor social producido por la investigación colaborativas se puede atribuir a distintos elementos:

- los procesos cognoscitivos activados en respuesta a las necesidades formativas relativas al problema de desarrollo (resultados: aprendizajes conseguidos);
- los procesos participativos activados para solucionar el problema de desarrollo de manera apropiada y acorde con el marco de acción (resultados: mesas de interés; redes de colaboración, nuevo servicio).

Estos mismos elementos se convierten en condiciones fundamentales para que el proyecto binacional que no sólo determinó directamente valor social en cuanto al incremento del bienestar de la colectividad relacionado con la producción del resultado del proyecto (implantación eficaz y eficiente del servicio integrado de gestión y tratamiento de los residuos sólidos en los municipios), sino que también lo hizo de forma implícita en los procesos activados con las nuevas relaciones, los nuevos mecanismos de gobernanza local, la activación del capital social, los aprendizajes de los actores locales.

<sup>10</sup> La perspectiva “orientada al actor” está presente en la Participatory Rule Appraisal (PRA) de Robert Chambers (1997, 1983), como en la stakeholders analysis (Salomon, Engel, 1997).

## CONCLUSIONES

A nivel internacional, desde algunos años, se reconoce la necesidad de abandonar el crecimiento económico como medida del progreso y comprender dentro del desarrollo la inversión en recursos humanos (Sen, 1999; Carrino, 2016): en factores como la formación, la inclusión y la cultura, basados en los patrimonios locales. Sólo un desarrollo local fundado en la valorización de los recursos y de los saberes de un territorio puede tener un profundo valor democrático, porque reconoce el aporte de todas las fuerzas, dentro de la diversidad de sectores y de niveles de expresión de la sociedad civil. Las comunidades locales, con sus recursos históricos, culturales y naturales, empapados de saber, con sus instituciones y sistemas de gobierno, son un sujeto del desarrollo local fundamental.

Desde el punto de vista de la reflexión teórica y metodológica se afirma la necesidad de un enfoque nuevo y transdisciplinar frente a los problemas del desarrollo: por lo que no hay que subordinarlo ya a la dimensión material, generalmente expresada por los sectores clásicos de la cooperación internacional (como la economía, las ciencias políticas, el derecho o las ciencias del territorio), aunque pueda servirse de los conocimientos propios de estas disciplinas, como complemento de los procesos de transformación.

El proyecto ha demostrado que una adecuada acción educativa de acompañamiento, puede transformar el conocimiento y el auto-conocimiento en verdadero empoderamiento.

La formación, que determina el cambio, es la base de las nuevas orientaciones de la cooperación, que aspiran a sustentar procesos de empoderamiento institucional y de inversión en el capital humano (CE, 2017; UN, 2015).

Las acciones de las estrategias y de las políticas de cooperación refuerzan los movimientos y las instituciones más activas en los procesos de cambio, capacitando la movilización y la administración de los recursos invertidos en el desarrollo. Al final la cooperación al desarrollo se propone como objetivo la enucleación de las fuerzas locales, tanto dentro como fuera de las instituciones existentes, que tienen las potencialidades para volverse actrices del desarrollo mismo.

La complejidad que deriva del descubrimiento de las dimensiones sociales del desarrollo y su entrelazamiento con la esfera política, económica y socio-cultural de los procesos (y no sólo en los proyectos de cooperación), es además la base de las múltiples dificultades que una gestión participativa de la cooperación conlleva: en la definición de funciones, competencias y responsabilidades, pero también en la posibilidad de establecer un diálogo real y eficaz.

La investigación colaborativa, en el respeto de los contextos políticos e institucionales, ha creado las premisas para buscar soluciones inéditas, generado modelos de manejo democráticos del territorio, y consolidado, mediante la comparación y la meta reflexión de las competencias de los operadores, los varios niveles de capacidad estratégica de planificación y de gestión del desarrollo local. Los resultados aparecen acordes con este sentido, también dentro de las políticas de desarrollo definidas en las líneas estratégicas de la Unión Europea que consideran relevante el papel del componente educativo como elemento clave para la promoción del desarrollo, para su prevención y para la gestión de conflictos y para la consolidación de las estructuras institucionales.

Además, una lectura crítica adicional de las actividades de investigación puede ser desarrollada mediante el análisis de los resultados conseguidos por la misma en materia de sostenibilidad y de educación a la sostenibilidad de acuerdo con el carácter transformador individuado por la Agenda 2030.

En este ámbito la acción educativa propuesta por la investigación-intervención y posteriormente asumida por el proyecto binacional se integró plenamente en las indicaciones del Programa de Acción Mundial (Global Action Program - GAP) de Educación para el Desarrollo Sostenible de la UNESCO. El objetivo general del Programa es difundir esta tipología de educación implicando todos los sectores y niveles de enseñanza y de aprendizaje, para poder acelerar los avances hacia un desarrollo sostenible y en función de la llamada Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esto conlleva los siguientes objetivos específicos: 1) reorientar la enseñanza y el aprendizaje, de modo que todos tengan la posibilidad de adquirir conocimientos, competencias, valores y actitudes que les permitan contribuir al desarrollo sostenible; 2) reforzar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en todos los programas y actividades que promueven el desarrollo sostenible. Las acciones educativas aplicadas al proyecto no solo comparten totalmente los objetivos específicos del Programa, sino que responden también a todos y cinco los sectores prioritarios sobre los cuales el GAP se centra en: A) fomentar las comunidades y las autoridades locales a desarrollar programas de ESS basados en la comunidad; B) integrar prácticas de sostenibilidad con la enseñanza y la formación; C) mejorar las competencias de educadores y formadores; D) promover políticas E) proporcionar autonomía y movilizar a la juventud.

En materia de dimensión de la participación, como eje de todo el proceso de investigación transformadora, esta aboga principalmente a la creación de redes de colaboración entre actores locales con miras a contribuir a la consecución de un objetivo compartido. Dicho resultado conduce a dos elementos de sostenibilidad sufragados por el proyecto:

- La sostenibilidad institucional entendida como la capacidad de garantizar a los ciudadanos condiciones de estabilidad, democracia, participación, información y justicia (la introducción de esta dimensión de sostenibilidad es atribuible a Agenda 21, un amplio y articulado programa de acción derivado de la Conferencia ONU sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en el 1992 y reafirmada con la Agenda 2030, y reafirmada con la Agenda 2030, especialmente en relación con la centralidad de las nuevas formas de gobierno y auto-organización)
- La sostenibilidad social entendida como la capacidad de garantizar una distribución equitativa, por grupos sociales y por género, de las oportunidades de seguridad, salud, instrucción, para influir sobre las condiciones del bienestar humano. En su acepción más amplia, la sostenibilidad implica la capacidad del desarrollo de sostener la reproducción conjunta del capital natural, económico y humano/social (UN, 1995, 2015). En la Agenda 2030 se habla de inversión en el capital humano y lucha a la pobreza.

El siguiente diagrama (Gráfico 1) propone una lectura de las acciones del proyecto basándose en dos ejes principales y utilizando algunas palabras clave de la Agenda 2030.

Gráfico 1 - Ejes principales y algunas palabras clave de la Agenda 2030 relacionados con el proyecto (Fuente: elaborado por el autor).



El proyecto ha podido promover la sostenibilidad institucional gracias a una triple atención metodológica que ha caracterizado la aplicación de la investigación:

- incrementar el nivel de participación y de intercambio en las decisiones de los ciudadanos en relación con el desarrollo futuro de un área específica;
- implicar a las instituciones que detienen la responsabilidad y la legitimidad para intervenir en la regularización del acceso a los recursos ambientales comunes, su valorización y tutela;
- utilizar los espacios de concertación entre sociedad civil, ciudadanos e instituciones para la construcción de las estrategias y acciones de desarrollo local compartidas.

Además de responsabilizar a los actores locales sobre el tema en cuestión, relacionando el papel personal de cada uno y promoviendo las formas de auto-organización comunitaria y auto-gestión de los bienes comunes.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad social, la inclusión los grupos sociales más débiles o marginales en las acciones del proyecto (mujeres, pepenadores, autoridades y trabajadores tradicionales maya, entre otros). Esta dimensión conlleva el concepto de desarrollo sostenible en un plano ético y político, que implica la igualdad de derechos como garantía de acceso a las oportunidades de desarrollo individual (que en el proyecto se refieren principalmente al derecho de acceso a la educación y la posibilidad de vivir en un ambiente sano) y colectivo por parte de todos los grupos sociales y culturales (derecho de participación en la planificación del desarrollo, derecho a expresar las necesidades de cada grupo, entre otras cosas), compresa las generaciones futuras.

Por lo tanto, las acciones educativas del proyecto se pueden considerar como acciones para el desarrollo sostenible, tal como consta en la Agenda 2030, pero también en la estrategia de la UNECE que considera la educación al desarrollo sostenible el área donde se promueven las habilidades necesarias a cuestionar los modelos existentes, para mejorarlos o para construir otros nuevos.

De hecho, según la UNECE: “El desarrollo de una sociedad sostenible debe verse como un proceso de aprendizaje continuo, que explora temas y opciones difíciles, donde las respuestas y las soluciones apropiadas podrían cambiar con el crecimiento de la experiencia para la que se necesita educación que proporcione capacidad crítica, mayor conciencia y fortaleza para explorar nuevas visiones y conceptos y desarrollar nuevos métodos y herramientas (UNECE, 2011).

La experimentación propuesta por la investigación y el proyecto en su conjunto permite la integración del objetivo número 11 “ciudades y comunidades sostenibles” y 17 “alianzas para lograr los objetivos” de la Agenda 2030.

En otras palabras, la investigación ha trabajado de manera integrada, no solo sobre el problema específico de los residuos urbanos, sino en sentar las bases para la sostenibilidad general de la intervención, mediante la construcción de redes y alianzas entre ciudadanos, sociedad civil e instituciones. En este marco, el desarrollo de capacidades se convierte en un elemento esencial y estratégico.



## ANEXOS

### *A. Los sistemas de planificación territorial en Nicaragua y Guatemala*

#### *A.1. El marco estratégico-político e institucional de la planificación participativa*

En esta sección se compara el papel de los actores locales y las herramientas de participación en las direcciones estratégicas, en las decisiones políticas, en el marco de las oportunidades y limitaciones de la legislación. En tal sentido, contiene una descripción y análisis de documentos de políticas internacionales, regionales y nacionales de ambos países, con especial referencia a la gestión de residuos sólidos y una evaluación de la sostenibilidad político-institucional del proyecto.

La revalorización de la importancia de una planificación territorial participada, se inserta en un proceso de reflexión y de debate político mundial, en torno a la necesidad de promover procesos sistemáticos de desarrollo sostenible que, en referencia al particular contexto Mesoamericano, deberían considerar nuevas dinámicas, riesgos y oportunidades generados desde grandes cambios entre cuales el surgimiento de nuevas actividades económicas y asentamientos urbanos, el acelerado proceso de urbanización no planificado y el deterioro generalizado de la base de recursos naturales.

Elaborar una visión de desarrollo sostenible, o sea lograr el mayor desarrollo de los pueblos sin poner en peligro el medio ambiente y las generaciones futuras, implica de hecho preocuparse a largo plazo como tomar conciencia sobre la necesidad de una planificación y gestión del desarrollo mediante la cual se logra que los actores territoriales no se limiten a ser espectadores o sólo a reaccionar ante una economía y una sociedad en continuo cambio.

En este sentido, diferentes acuerdos mundiales y declaraciones internacionales ponen énfasis en algunos principios y aspectos claves de un desarrollo multidimensional e integral, o sea basado no solo sobre el

crecimiento económico sino consciente de la importancia de considerar la dimensión ambiental, cultural, la mejoría de la calidad de vida y la integración social.

A nivel territorial, eso encuentra su fundamento en una relación sistémica y armoniosa entre individuo-sociedad-ambiente y en el concepto de participación democrática a la vida pública de la sociedad civil: dimensiones que deberían inspirar y alimentar la elaboración de planes de desarrollo para que se constituyan como base fundamental para la implementación de esa visión, permitiendo la orientación y uso apropiado de los recursos humanos, socio-económicos, naturales y financieros en función de las capacidades y características de cada territorio.

En particular a nivel internacional, se consideran imprescindibles y urgentes estos aspectos: integrar de forma efectiva el componente ambiental en los planes de desarrollo, el apoyo de la gobernanza ambiental, y el fomento de enfoques participativos que involucren sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en la sociedad civil.

En relación a la dimensión ambiental, desde la Declaración de Estocolmo en 1972, la preocupación por un ambiente sano, el cuidado de los recursos naturales y el desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo sostenible ha sido un tema central en la agenda pública mundial. Sin embargo, es en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se encuentra un principio básico para el logro de estos objetivos: “La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos” (Principio 10, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992).

Veinte años después, el debate se amplía y la cuestión ambiental se pone en relación mutua a los derechos humanos (CE, 2005): además de considerar la protección medioambiental como un pre-requisito para el goce de derechos humanos y el derecho a un ambiente saludable y ecológicamente-equilibrado como un derecho humano en sí mismo, se va fortaleciendo el concepto que ciertos derechos humanos, sobre todo el acceso a la información, la participación activa y acceso a la justicia en las materias medioambientales, sean ámbitos de referencia al proceso de “decision making” medioambiental. Esta visión impone además la obligación de los Estados de hacer informaciones serias sobre los riesgos medioambientales.

Idéntica importancia al tema de la participación ciudadana para la creación de oportunidades en la adopción de decisiones a nivel local para un desarrollo sostenible a nivel medioambiental y humano, se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (NU, 1996).

En el documento final de esta conferencia se abordaron dos temas principales, o sea de los seres humanos como principal centro de atención para el desarrollo sostenible, en el caso específico la existencia de viviendas adecuadas para todos, y de la sostenibilidad de los asentamientos humanos. Los gobiernos se comprometieron a lograr los objetivos y desarrollar soluciones innovadoras para resolver los problemas siguiendo este principio: “Adoptamos la estrategia de habilitación y los principios de la solidaridad y la participación porque son los medios más democráticos y eficaces de hacer realidad los compromisos que asumimos” (Principio 12, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II-, 1996). Tres acciones, en particular son reconocidas fundamentales:

Fomentar el régimen democrático y el ejercicio de la autoridad pública de forma que se asegure un gobierno responsable, justo y eficaz de los pueblos y ciudades.

Descentralizar la autoridad y los recursos hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de la población que son requisitos esenciales de la acción de los poderes públicos a todos los niveles.

Asegurar el acceso a la educación a todas las personas.

En el marco de esta visión se considera también prioritario una mayor cooperación con los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil con el debido respeto de su autonomía y la responsabilidad de los gobiernos de aplicar medidas especiales en favor de los grupos desfavorecidos y vulnerables.

De acuerdo con la estrategia de habilitación y participación, son las conclusiones tomadas en la Cumbre mundial de Johannesburgo, la reunión internacional más grande de la historia en donde se trató el desarrollo sostenible, donde se reafirma que “el desarrollo sostenible requiere una perspectiva a largo plazo y una amplia base de participación en la formulación de políticas, toma de decisiones e implementación en todos los niveles. Como socios sociales, continuaremos trabajando a fin de lograr asociaciones estables con todos los grupos principales respetando los roles importantes, e independientes de cada uno de estos” (NU, 2002).

Finalmente tratando de las relaciones entre población, participación y desarrollo sostenible no se puede olvidar la integración de las poblaciones indígenas y sus comunidades. No solo como presencia que caracteriza la realidad mesoamericana, sino en función del papel fundamental desempeñado en el ordenamiento del medio ambiente y en el desarrollo

debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales.

En la misma declaración de Johannesburgo se reafirma el papel vital de los pueblos indígenas y se remarca que “Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible” (Ibídem, Principio 22, 2002).

Además, en el Plan Plueba Panamá – iniciativa a nivel mesoamericano de concertación política, integración y acciones conjunta, realizadas a través de proyectos sobre tres ejes principales y comunes a este espacio (crecimiento económico y la distribución de sus frutos; manejo sostenible de los recursos naturales; desarrollo social y humano) – pone particular atención al tema. Remarca en efecto la importancia de participación local e indígena en las consultas y toma de decisiones y su relación con problemas de incidencia: “a pesar de que culturalmente predominan en las diferentes comunidades y etnias diversos mecanismos de toma colectiva de decisiones, la sociedad civil indígena no cuenta con canales y vínculos adecuados con las instancias de decisión local, municipal y gubernamental” (BCIE-BID-CEPAL, 2001:14).

El tema territorial, ya sea su planificación, ordenamiento y desarrollo, está siendo sujeto de una diversidad de políticas públicas que justamente definen los principios, visión, objetivos y maneras de actuación del estado en el tema y se expresan mediante planes, a través de los cuales definen una imagen objetivo del desarrollo territorial a diferentes escalas: nacional, regional, departamental y municipal, hacia la cual se dirigirán los esfuerzos de los sectores público y privado.

Todavía por lo que se ha discutido anteriormente, o sea de la necesidad de un riguroso trabajo político común y compromiso que define procesos sostenibles a nivel estratégico-político y normativo-institucional, a nivel regional centroamericano las iniciativas que sustentan este esfuerzos no son sistemáticas: falta una agenda compartida sobre el tema y se recuerda que “sin embargo estas iniciativas individuales de cada uno de los países no han trascendido los límites nacionales y la perspectiva centroamericana sigue siendo la gran ausente de este proceso” (Berti Lungo, Ferrufino Martínez, 2009).

Desde la perspectiva particular de cada país de interés, las estrategias adoptadas están llevando a la creación de marcos institucionales, instrumentales y legales orientados a facilitar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

### *A.2. Las referencias normativas de la planificación participativa en Nicaragua*

En Nicaragua, la planificación territorial cuenta con la adopción de nuevos instrumentos metodológicos y de la incorporación al análisis del enfoque estratégico (aunque con una aplicación relativamente

reciente, alrededor de 15 años), por su carácter participativo e integral. A pesar de sus avances conserva aún los rasgos de una planificación poco interrelacionada basada en un modelo tradicional bastante rígido e incapaz de adaptación a situaciones cambiantes. Por esta razón se remarca la necesidad de combatir los estilos fragmentarios de gestión del desarrollo y reforzar los esfuerzos en acto.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua, como instrumento de planificación estratégica de gobierno considera las diferentes políticas sectoriales que a nivel nacional se pretende manejar, pero no pone indicaciones de una verdadera estrategia de implementación integrada.

Sin embargo, este documento nacional indica y subraya un modelo de referencia muy importante para abordar el tema de la planificación a todos los niveles basado en nuevos elementos estratégicos de participación y conciencia ciudadana en coherencia con el nuevo modelo de desarrollo del Poder Ciudadano. El documento presenta la transformación de la estructura del estado en una más justa y más democrática, un instrumento para la “formulación y ejecución de los planes de gobierno a través de la participación ciudadana “, incluyendo el compromiso del Poder Ciudadano en la gestión como en la solución de sus necesidades tanto en ámbitos económico, cuanto ambiental y social; además incentiva los procesos de consulta directa a diferentes niveles sectoriales como medida más apropiada “hacia la definición de las prioridades nacionales por parte de los propios nicaragüenses, donde las voces de los pobres tienen su espacio definido para ser escuchados” (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2009).

Acorde con el esfuerzo de construcción de un sistema nacional de planificación participativa, capaz de incidir concretamente en el desarrollo territorial, es la iniciativa para la formulación de un Plan de Desarrollo Departamental de Chinandega (PDD): entre los lineamientos estratégicos los actores locales van asumiendo la definición de sus propias estrategias y planes de acción que les permita no solo ser interlocutores válidos, sino también sujetos y promotores de su propio desarrollo, aportando a la construcción del espacio de concertación entre la demanda local y la oferta gubernamental. El Consejo de Desarrollo de Chinandega (CODECHI), que es el máximo espacio de concertación departamental, en donde participan los diferentes actores del desarrollo: sociedad civil, empresa privada, sector comercial, sector educativo, organizaciones gremiales, pequeños y medianos productores, municipios y gabinete de gobierno. Informaciones contenidas en la sección dedicada a la descripción de los Planes Departamentales y Regionales (CODECHI, 2004: 217).

En el PDD de Chinandega, la formulación concertada ha sido el punto de partida y en el documento se incluye una característica absolutamente esencial de dicha formulación:

“involucrar a plenitud, no mediante consultas, sino mediante su participación absolutamente plena y efectiva, desde la fase inicial, y con el apoyo técnico requerido, los gobiernos locales y los diversos grupos de interés que representan las sociedades de estos territorios, promoviendo y apoyando explícitamente la participación de los sectores con menores recursos y poder, en conjunto con las delegaciones sectoriales del gobierno central, los gremios de productores y comerciantes y los entes autónomos responsabilizados de la provisión de servicios públicos” (Ibídem, 2004: 40).

Si desde algunas perspectivas, la elaboración e implementación de planes estratégicos en las municipalidades nicaragüenses parece todavía una tarea pendiente que debe ser fortalecida y priorizada por parte de dichas entidades, en especial en el desarrollo de estrategias a mediano y largo plazo que sobrepasen y se mantengan con el paso de las distintas administraciones gestoras, se cuenta los esfuerzos de los gobiernos de implementar acciones de carácter estratégico para el desarrollo sostenible de los territorios, tomando en cuenta tanto las circunstancias físico-naturales y socio-económicas, como la delimitación de los municipios y las necesidades de sus habitantes.

Un ejemplo de este camino es la propuesta Plan Estratégico de GIRS-ONU HABITAT que busca la estrategia más adecuada para transformar la planificación relacionada a la gestión y prestación del servicio de manejo de residuos sólidos que a nivel nacional se presenta aún más escasa y débil, en una Gestión Integral, transversal y global de los Residuos Sólidos que cuenten con un valor y un tratamiento adecuado, logrando integración en los procesos de planificación municipal en lo que sería el ordenamiento del territorio (UN, 2010: 11).

Por lo que concierne el municipio de Chinandega el Plan de Desarrollo se define como instrumento de planificación integral basado en macrocriterios de sostenibilidad, equilibrio, competitividad, paridad de oportunidad. El Plan considera tanto el área urbana como rural y pone como prioridad los intereses de los diferentes sectores de la población. El reconocimiento de sus preocupaciones e intereses se traduce en el objetivo de “iniciar un diálogo constructivo y permanente con los distintos sectores y actores del municipio, sobre las acciones y alternativas de desarrollo. En cuanto a los lineamientos de desarrollo estratégicos la propuesta incluye: “fortalecer la participación del liderazgo territorial, coordinación interinstitucional, participación ciudadana” (Alcaldía Municipal, 2000, 45 y 46) en particular de mujeres y jóvenes y la presencia de instituciones del estado, por medio de un proceso de capacitación y concientización de la población que el mismo Plan reconoce como instrumentos de urgente aplicación para la gestión, seguimiento e implementación del PDM.

El Plan todavía no trata el tema específico del manejo de desechos

sólidos como prioridad de intervención al desarrollo integral todavía se toma en cuenta en los programas y proyectos propuestos en tema de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Finalmente, el Plan profundiza el tema de la participación en el sentido del nivel adecuado dentro el proceso de implementación del PDM, y describe como a nivel operativo la “participación” se sitúa a niveles muy diferentes, pasando desde las consultas, o sea medidas para informar y expresar opinión, a niveles de implicación más estrecha de los protagonistas locales con el objetivo de lograr la asunción y la dirección del proceso de desarrollo directamente por parte de los agentes locales (Ibídem, 95).

Entonces el rol de la comunidad organizada y su participación en el proceso de planificación territorial es fundamental, porque contribuye en la identificación de problemas, necesidades y aspiraciones de la misma comunidad; genera ideas, soluciones y potencia los recursos existentes aportando información básica porque los habitantes son conocedores de las condiciones económicas y físico/naturales de su unidad socio/ambiental.

Partiendo de estos presupuestos, es evidente que el involucramiento de la comunidad para proponer alternativas de solución de problemas ambientales, en lo específico de los desechos sólidos urbanos generados por la ciudad de Chinandega no puede ser un aspecto secundario: la población debería activarse mediante la identificación, diseño y ejecución de programas, proyectos y medidas, identificar áreas de críticas y buscar consenso para las soluciones y promocionar las oportunidades que se articulan a una base natural.

Muchas de las propuestas a nivel municipal que enfrentan el tema ambiental quieren ser, en acorde al desarrollo planificado, de orientación para la toma de decisiones en el proceso más amplio e integrado de planificación territorial de realizarse a través las directrices de la integridad y participación.

Si por ejemplo, el Plan Director para el manejo de los desechos sólidos de la ciudad de Chinandega (Alcaldía Municipal, 2010) pone énfasis en la dimensión integral del manejo, donde los aspectos técnicos, administrativos, gerenciales, educativos y comunitarios juegan un papel importante en la resolución de problemáticas ambientales, mientras otros instrumentos para abordar el problema considerando la diferencia a nivel de zonas y situaciones de riesgo relacionadas (en particular se hace referencia al Plan de Zonificación Urbana elaborado por el SINAPRED en conjunto con el Plan de Ordenamiento Municipal en Función de las Amenazas y el Plan de Gestión de Riesgos. En el primer documento se encuentra un análisis de escenario extendido a toda la problemática de riesgo a nivel municipal, que constituye una referencia necesaria para la plena comprensión de la situación urbana. En el segundo documento se desarrolla un plan de acción que prevé los recursos materiales y humanos

necesarios para la reducción de la vulnerabilidad a nivel municipal y urbano); el Plan Ambiental Municipal (PAM) pone énfasis en la dimensión de la participación sobretodo en términos de responsabilidades compartidas:

“...cada uno de los pobladores es responsable de la protección del medio ambiente; ello, implica el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la oficina de Planificación, la Unidad Ambiental Municipal, Comisión ambiental y organizaciones que impulsan la gestión ambiental en el territorio, con el propósito de que estos se conviertan en el motor que ponga en marcha las estrategias y los programas concebidos en el Plan” (Alcaldía Municipal, 2008: 2).

Por lo que concierne, el Municipio de El Viejo se toman en cuenta algunos instrumentos participativos con una visión intersectorial de planificación. El Plan Maestro Estructural representa la oportunidad, en el marco de una planificación estratégica, para obtener una visión de las diversas problemáticas identificando acciones concertadas entre los actores locales y los sectores de Gobierno en varios campos: financiero, valor ciudadano, procesos, tecnología y desarrollo humano. De facto, desde la óptica de la participación, no significa que sea la municipalidad que imponga sus directrices por encima de las iniciativas ciudadanas, porque entonces el proyecto perdería todo su sentido. Además, el mismo Plan subraya la dificultad que tal vez se encuentra a estimular y gestionar proyectos nacidos de la misma iniciativa ciudadana en cuanto “los agentes económicos son desencantados con otras experiencias de desarrollo local politizadas que se dedican a imponer sus proyectos” (Alcaldía Municipal de El Viejo, 2005) y por esta razón sirve un esfuerzo de sensibilización conjunto con el objetivo de cambiar costumbre en la metodología de trabajo para que la planificación surja y sea entendida como una necesidad social.

Por cuanto concierne el tema ambiental, se describen diferentes formas de contaminación en el municipio que están afectando varios sectores de la vida en el área urbana y rural. En este sentido el problema del manejo de desechos sólidos es una de las acciones que ha venido fortaleciendo año tras año con la finalidad de conservar y restaurar los recursos naturales existentes en la zona. Todavía se subraya que gran parte de estos problemas se presentan por “no existir un Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona, elaborado de forma conjunta y de implementación compartida entre todas las partes involucradas” (ibídem: 93).

Finalmente, es en el Plan Ambiental Municipal que se buscan líneas estratégicas para promover la gestión general de manejo de desechos sólidos de forma eficaz involucrando a todos los sectores y se individua un sistema de monitoreo y evaluación con adecuados instrumentos y

alianzas. El Tema Desechos Sólidos se inserta de facto en las propiedades ambientales y geográficas del municipio, para lo cual se presenta un plan de acción y estrategia de gestión ambiental con la participación de todos los actores públicos y privados y que debería articularse al Plan de desarrollo municipal hacia el desarrollo integrado del territorio.

Si las políticas públicas constituyen las declaraciones o principios fundamentales a partir de las cuales la sociedad decide afrontar a largo plazo un tema de interés general, plantearse grandes objetivos y maneras para alcanzarlos, el cuerpo jurídico vigente legitima el desarrollo de los objetivos estableciendo y regulando criterios y procedimientos para alcanzarlos.

En cuestión de planificación territorial y urbanismo, en Nicaragua falta todavía un marco jurídico que defina exactamente las competencias y facultades sobre las decisiones de planificación territorial y urbana.

Sin embargo, en el cuerpo jurídico vigente ya se encuentran establecidas las facultades de los Gobiernos Municipales para la planificación, la normación y el control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural.

En este contexto el nuevo papel del municipio como promotor del desarrollo ha sido consignado en las Reformas e incorporaciones a la Ley No. 40 “Ley de Municipios” (Decreto No. 162-1997). En esta Ley el Art.6 plantea: “Los Gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que inciden en el desarrollo socioeconómico...”, y sobre las atribuciones de las autoridades municipales el Art. 28 reza: “las atribuciones del consejo municipal: 1. discutir y decidir el plan de desarrollo municipal y definir anualmente las metas de desarrollo integral del municipio”.

Aunque de manera no directa, el tema de la competencia y participación en el sistema de planificación tiene también que ver con dos Leyes muy importantes que mencionar:

La creación de los Consejos y Gabinetes del poder ciudadano del 2007 (Decreto No. 112-2007), que se reconocen como órganos de la democracia participativa y directa de los diferentes sectores sociales del país al fin de que, como establece el Art. 1, el pueblo nicaragüense “... se organice y participe en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoye los planes y las políticas del Presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos”. El decreto establece la presencia de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano en las comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional, debiendo de existir en cada uno de los 16 sectores de coordinación: Promoción de Derechos de Ciudadanía (capacitación); Comunicación y Propaganda; Seguridad Ciudadana, Intercambios comunitarios y solidaridad; Derechos de la Mujer; Derechos de los jóvenes y niños; Derechos de Adulto Mayores;

Salud; Educación; Medio Ambiente; Transporte e Infraestructura; Desarrollo Rural; Cultura; Deporte; Propuestas hacia los Gobiernos Locales; Programa y Proyectos de Promoción de Empleo, Auto-Emplo y trabajo comunitario; Coordinador General. Todavía se enmarca que no existe un marco legal, reglamento o manual que establezca en manera clara roles y su funcionamiento.

La Ley de participación ciudadana (Decreto No. 475-2003) es la Ley que establece la forma de organización de la sociedad en el territorio y es la que permite que la población se organice en función no directamente del ordenamiento territorial, pero el ordenamiento territorial utiliza esa forma de organización para implementar los procesos normativos del uso del territorio. El Artículo 50 de la presente Ley incluye la Integración del Comité de Desarrollo Municipal representado por diferentes actores locales públicos y privados con funciones consultivas en particular sobre la definición de criterios en la elaboración y discusión del Plan de Desarrollo Municipal.

También existen otras Leyes que tienen que ver con la planificación y el ordenamiento del territorio en diferentes niveles sectoriales. En lo específico se menciona: la Ley de división política administrativa, que establece la organización político-administrativa del territorio, la Ley del medio ambiente, la Ley de municipios, la Ley de aguas, la Ley creadora del sistema nacional ante desastres naturales, la Ley orgánica del instituto nicaragüense de estudios territoriales, la Ley especial contra delitos del ambiente, el estatuto de autonomía de las regiones autónomas y en la asamblea nacional el anteproyecto de Ley general de ordenamiento y desarrollo territorial. Sin articular una legislación específica sobre el tema de ordenamiento y planificación territorial son pocas las posibilidades de promover y regular procesos sostenibles.

En el marco de la apropiación nacional, Nicaragua avanza en la organización del Sistema Nacional de Planificación e Información del Gobierno para conducir la elaboración e implementación de planes estratégicos sectoriales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales anuales articulados con el PNDH.

El sistema de planificación en los municipios de Nicaragua incluye un conjunto de instrumentos fundamentales definidos en tres fases: Planificación Estratégica, Programación de las inversiones y Presupuesto Municipal del Poder Ciudadano. Cada uno de estos instrumentos contiene una serie de procesos y herramientas que ordenan, orientan y conducen las estrategias en pro del desarrollo de los municipios definidos mediante el liderazgo del gobierno municipal y con la participación del poder ciudadano que incluye el sector público y privado.

En este sentido una de las actividades de investigación de la Universidad de Florencia ha sido enfocada en la identificación de los actores directamente e indirectamente involucrados en el sistema de

planificación municipal, en particular sobre el tema del manejo ambiental local y desechos sólidos en cuanto objeto del proyecto.

A nivel municipal hay un órgano específico, la Dirección de Planificación y de Proyectos responsable de dos funciones principales, política y técnica. A nivel técnico, administra los fondos y sugiere los recursos disponibles en diferentes ámbitos de la planificación, mientras a nivel político está estructurada para la planificación y gestión de territorio en el Gabinete del Poder Ciudadano que es la estructura consultiva presente a nivel municipal, en cada barrio y colonia, de acuerdo a la subdivisión territorial.

Finalmente, el Consejo Municipal representa la parte legal en la toma de decisiones y aprueba los proyectos que se ejecutan en los barrios.

En lo específico el proceso de planificación municipal prevé diferentes fases y algunos mecanismos de participación directa de la población para identificar las prioridades en cuanto la Alcaldía tiene la obligación de consultar la elaboración del proyecto del Presupuesto Anual y del Plan de Desarrollo Municipal con la sociedad civil. El periodo de consulta a nivel de GPC de barrios empieza el 15 de octubre y la comunidad define línea estratégica y prioriza las necesidades que pasan al Consejo del poder municipal. Sin embargo, es la Oficina de Planificación que analiza cual es el tema prevalente definiendo una propuesta para cada barrio y es solo el Consejo Municipal que elige las 30 prioridades o proyectos que se realizaran por los criterios establecidos (Se cuenta criterios técnicos como: volumen de población, nivel de extensión y urgencia de las necesidades, viabilidad, sostenibilidad, calidad de la propuesta proyectual). El cabildo se considera la última oportunidad de la comunidad para intervenir y proponer modificaciones al presupuesto antes de la aprobación definitiva del Consejo municipal del 31 de diciembre.

El sistema implementado debería incluir también otras consultas con instituciones, gremiales, y asociaciones junto con el Consejo Municipal porque son espacios importantes para expresar y dialogar sobre las acciones que a nivel local se entiende desarrollar.

Durante las entrevistas realizadas, surgen todavía algunos problemas respecto a los ámbitos y niveles de participación.

Las empresas privadas, por ejemplo, no están tan involucradas en un proceso de planificación conjunto con otras organizaciones comunitarias, y en la mayoría de los casos, desarrollan proyectos separados con el riesgo de aportar un beneficio limitado ya que no resuelven los problemas prioritarios de la comunidad.

Además, si se cuenta con una planificación municipal sobre un tema específico como salud o ambiente no puede ser aislada y realizarse sin la concertación de las instituciones de referencia, se releva todavía la necesidad de fortalecer un sistema intersectorial y coordinado de toma de decisiones a través la participación de diferentes actores públicos y privados

que directamente o indirectamente están relacionados al problema.

Por cuanto concierne el papel y modalidad de participación del CPC y más arriba lo del GPC (conformados a nivel Distrital, Municipal, Departamental y Nacional y conformados desde 3 hasta 6 delegados de cada Consejo o Gabinete del nivel inferior. A todos los niveles, estos Gabinetes eligen también un Equipo Coordinador que tiene los mismos 16 cargos) es importante mencionar algunos puntos. A nivel general se pueden entender como órganos comunitarios integrados por los ciudadanos a través de lo cual la población se empodera de las mejorías y de las inversiones realizadas por el gobierno central o municipal; informa las autoridades sobre problemas, promueve el programa, invita a reuniones, identifica y propone posibles beneficiarios. Entonces los Consejos del Poder Ciudadano o CPC representan formalmente la célula básica del modelo de Poder Ciudadano que se organizan a nivel de comunidad o barrio y pueden estar integrados por las personas que así lo deseen, hasta un máximo de 150 personas.

Los CPC son dirigidos por un equipo integrado por 16 Coordinadores electos democráticamente para 2 años (con posibilidad de ser reelectos) a título voluntario. Está claro que los representantes tengan que ser elegidos sin discriminaciones por razones partidarias o de otro tipo. Sin embargo, es posible que la participación vea principalmente aquellos que ya están empeñados políticamente y que muchos líderes comunitarios y población, simpatizante del FSLN se completen a los CPC siguiendo trabajando con diferentes organizaciones en sus comunidades. Por esta razón, a pesar del empeño, es complejo evitar el problema de una gestión políticamente orientada del desarrollo local y de poca autonomía del CPC.

Los cargos del CPC o GPC corresponden con los Ministerios y programas sociales promovidos por el gobierno central, así que tienen relación estrecha con las instituciones y programas públicos.

Entre la función de los 16 coordinadores que representan los CPC de barrios, hay también una importante de tener un diagnóstico diversificado que debería ser desarrollado desde los mismos coordinadores en cada área cubierta con el análisis del estado de progreso en los ámbitos de interés. Esto debería servir no solo como base para la construcción de una visión realista del desarrollo a partir de necesidades básicas de la población sino para determinar cuál es la demanda más sentida de las comunidades y así elaborar los presupuestos. Sin embargo, no es una práctica consolidada y en algunos barrios analizados falta responsabilidad del coordinador para lograr estos objetivos.

Además, si el método de consulta con la población parece transparente e inclusivo “en cada barrio, cada representante de la comunidad invita a la comunidad completa, casa por casa, para que nos asistan en el lugar en el día convenido. Ahora sería una asamblea donde ellos hacen su problemática y tenemos abierto un cuaderno anotando toda la demanda

que ellos piden, todas las necesidades, la problemática a nivel municipal” (coordinador de GPC - barrio J. Cesar de Chinandega), en la realidad se presentan problemas diferentes. De hecho, no en todos los barrios se realizan asambleas regulares con frecuencias establecidas en el tiempo; no todos los sectores previstos son activos; el mismo nivel organizativo y de preparación de los funcionarios no siempre garantiza una relación entre las dos partes para una toma de decisiones finales participativa. Estos problemas se relevan sobre todo por la falta de normas claras y reglamento de funcionamiento de los CPC y GPC, en el sentido de responsabilidades de cada cargo y relaciones entre cada nivel o con instituciones.

Considerando que, a partir de los municipios, la función principal de los gabinetes sería de analizar la problemática de sus territorios y plantear estrategias y acciones coordinadas, estos organismos deben tener relación con el nivel departamental y nacional que tiene la función de encontrar y escuchar las propuestas.

Por otro lado, los miembros de los GPC como representantes de la población son las instituciones del estado que atienden los problemas y las propuestas que vienen de los ciudadanos y tienen el poder de reunir en plena la comunidad para socializar y lograr la información. A niveles municipales se identifican también los gabinetes sectoriales conformados por un equipo máximo de 6 miembros con la función de estudiar problemáticas y proponer alternativas en ámbitos específicos (económico, social, de la gobernabilidad y ambiental).

Otro organismo que a nivel municipal es tenido a relacionarse directamente con la población es la Dirección de Atención al Poder Ciudadano, órgano que se ocupa de gestionar e informar de los proyectos municipales que se realizan en el área social, y además de escuchar la demanda solicitada por parte de la comunidad en estos ámbitos a través de visitas y consultas con los GPC abiertas a las poblaciones.

“Nosotros somos el lazo que nos permite de articular el trabajo que se va a desarrollar de acuerdo al Plan de inversión anual entre la municipalidad y la comunidad” (técnico de Dirección de Atención al Poder ciudadano El Viejo).

Aunque como se puede entender sirve una estrecha sinergia comunicativa y de trabajo entre todas las autoridades para tomar las mejores decisiones en tema de planificación, el sistema implementado a nivel territorial no tiene la misma característica participativa en todos los ámbitos de planificación, enfocadas prevalentemente sobre el aspecto infraestructural y de viviendas y menos en el ámbito ambiental y social, aunque los problemas sean elevados en los dos municipios analizados.

En este sentido, se puede identificar en la Comisión Ambiental municipal, el organismo principal para organizar acciones conjuntas en tema ambiental. En el municipio de Chinandega y el Viejo, este espacio participativo es coordinado desde la Alcaldía (oficina de medio ambiente)

e incluye funcionarios municipales, delegados de instituciones entre los cuales Ministerio Nacional de Educación (MINED), Ministerio de Ambiente y los Recursos Natural (MARENA), Ministerio de Salud pública (MINSA), Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), ciertas organizaciones civiles, ONGs y empresas privadas. El objetivo es de plantear y realizar programas e intervenciones intersectoriales para abordarla problemática ambiental desde diferentes puntos de vista como demuestra el Plan Ambiental Municipal elaborado con la Oficina de Planificación, la Unidad Ambiental Municipal, y organizaciones que impulsan la gestión ambiental en el territorio o el más reciente Plan Calache con actividades directamente coordinadas con el GPC territorial.

La conformación de mesas interinstitucionales de trabajo representa también los esfuerzos a nivel municipal de buscar soluciones concertadas a necesidades comunes. En lo específico se menciona la constitución de la mesa interinstitucional bi-municipal para abordarel problema del manejo de desechos sólidos.

La planificación del desarrollo entonces no se presenta como una función exclusiva del gobierno municipal, sino de diferentes instituciones que intervienen cada una por su ámbito de competencia. Las instituciones consideradas en el análisis, MINED, MARENA, MINSA, como ministerio de gobierno son presentes a nivel nacional, departamental y municipal con un sistema de planificación interno bastante jerárquico. En particular, a nivel municipal se mantienen como órganos ejecutivos de programas y políticas reglamentados desde los niveles superiores y en los respectivos ámbitos tienen su equipo de dirección, su equipo técnico y operativo para realizar todas las acciones. Cada institución tiene su Plan de gestión y su presupuesto de inversión anual que debería integrarse a los planes de desarrollo municipales, aunque desde las entrevistas emerge la necesidad de una mayor armonización con los planes municipales.

Sin embargo, en los últimos años es más fuerte la voluntad de crear un sistema de planificación más integrado tanto a nivel horizontal, tratando de buscar estrategias de intercambio de conocimientos y experiencias para el desarrollo de una “governance” intersectorial en la solución de problemáticas comunes a partir de la competencia profesional de las instituciones, así como a nivel vertical. En este último caso se trata de instaurar un mayor dialogo con la comunidad y fomentar el proceso participativo para que la toma de decisión sea efectivamente respondiente a las necesidades expresadas.

Desde un punto de vista sectorial, por ejemplo, el MINED es la institución nacional que planifica y maneja diferentes programas de educación también en ámbito ambiental. A nivel municipal atiende un área técnico-pedagógica de expertos en materias que se interrelacionan en un sistema de comunicación y evaluación permanente del trabajo educativo a través el utilizzo de diferentes instrumentos como reuniones, visitas a las

escuelas, TEPPS. Los “TEPPS” son talleres hechos mensualmente para evaluar, planificar y capacitar, así que si bien utilizados pueden representar espacios de consulta para una programación acorde con los problemas encontrados en realidades diferentes.

El MINED, que se ocupa de capacitaciones utilizando su personal, hace formación directamente a los directores de las escuelas que a su vez lo reproducen en los núcleos educativos y maestros comunitarios para la educación formal de los adultos. La capacitación se hace cada mes y abarca diferentes ámbitos disciplinares y temas sin embargo algunos necesitan de cumplimiento y fortalecimiento como lo de educación ambiental con enfoque sobre el manejo de los desechos sólidos. Además, el MINED cuenta con un técnico que trabaja directamente sobre el tema ambiental involucrando no solo maestros sino representantes de las organizaciones comunitarias, como el Movimiento Guardabarranco y la Juventud Sandinista. Una estrategia que se toma en cuenta para divulgar los saberes profesionales es de colaborar junto con MARENA en la divulgación de instrumentos didácticos como guías ambientales en las escuelas (aunque hasta el momento no se ha divulgado de manera adecuada).

Por otro lado, la Dirección del Departamento de Salud MINSA-SILAIS, en la actuación de su competencia cuenta con distintos ámbitos técnicos de intervención municipal (servicios de salud, salud comunitaria, enfermería, higiene y epidemiología). El MINSA se interesa también de desarrollar programas y acciones transversales al problema de la educación ambiental o sea tratando el problema desde el punto de vista particular de la salud ambiental. Por esta razón se realizan capacitaciones a líderes de barrio (en particular a los GPC de Salud) en el marco de la prevención y lucha epidémica a partir de situaciones ambientales peligrosas y comportamientos sociales incorrectos, promoviendo el cambio responsable de actitud. Sin embargo, una hipótesis de solución para el manejo integral de desechos sólidos que los GPC han identificado durante los talleres prevé de integrar el tema y gestión de residuos a las capacitaciones que ya realiza el MINSA.

El MARENA, como Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales, tiene entre sus funciones el manejo y la coordinación de la educación ambiental, como ejes transversales que fortalecen la participación ciudadana y la creación de la nueva cultura ambiental. En particular a nivel municipal trabaja en la parte de educación ambiental formal con las escuelas primarias y secundarias acorde al programa de enseñanza implementado (Actualmente en lo específico con la escuela primaria propone acciones de vivero ambiental y con la escuela secundaria trata los temas del ambiente sostenible enfocado en el cambio climático y manejo de desechos), pero también en la educación no formal a través la red de los operadores ambientales con representantes de la sociedad civil (ONG, empresas, juventud Sandinista, líderes religiosos, brigadas

ecológicas, artesanos) colaborando y capacitando en tema de reforestación y reducción de la contaminación y gestión de cuenca hidrográfica. Se menciona en última instancia un elemento positivo en el marco de una integración de saberes de las instituciones: por ejemplo, en el municipio de El Viejo se está buscando de reunir los diferentes actores para intercambiar experiencias y plantear la creación de un Comité de Educación Ambiental con objetivo y programa intersectorial de trabajo para abordarlas problemáticas ambientales del territorio y la inclusión de organizaciones civiles y de las empresas.

### *A.3. Las referencias normativas de la planificación participativa en Guatemala*

En Guatemala, la atención al desarrollo de un sistema de planificación territorial surge entorno a los años '90, en el marco general de un cambio institucional vinculado a la pacificación del país, con nuevos actores, intereses e instrumentos que permiten un desarrollo integral y estratégico a diferente escala.

La situación actual carece todavía de un marco jurídico específico que regule esta compleja función pública, aunque desde el 2008 se está procediendo a la elaboración de una Ley de Ordenamiento Territorial llamada “Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación”, sin embargo, no aprobada por contenido, redacción y orientación y todavía en fase de discusión. De hecho, las debilidades en materia de ordenamiento y planificación territorial, refleja una cultura política guatemalteca caracterizada por una fuerte debilidad institucional y centralización así que los municipios son pendientes del gobierno central, con escasas capacidades de inversión o de gestión debida a falta de recursos humanos o financieros mínimos para llevar a cabo cualquier actividad de planificación.

A pesar de la ausencia de una real sostenibilidad político-legislativa de planificación al desarrollo territorial, se está poniendo en marcha un sistema que pueda revertir en una mejoría de la gestión del territorio. En este sentido, la institución del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) representa una gran oportunidad para una gestión pública renovada porque facilita procesos enfocados en una mayor coordinación de los agentes públicos y privados que interactúan en el territorio y en una visión estratégica que permite definir un modelo territorial futuro que genere a nivel general un mayor desarrollo humano y calidad de vida, a partir de las necesidades existentes en el territorio. Al mismo tiempo, la creación del Sistema Nacional de Información para la Planificación Estratégica Territorial (SINIT) debería facilitar en la proporción de información territorial digital de base, para orientar departamentos y municipios a llevar a cabo decisiones dentro los procesos de planificación.

En concreto, el órgano que se encarga de los niveles de intervención municipales y departamentales es la Secretaría General de Planificación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). Su importancia radica en el acompañamiento a las Oficinas Municipales de Planificación para la elaboración, seguimiento, actualización y asesoría sobre los planes de desarrollo municipales en un proceso participativo que involucra actores claves locales con el objetivo estratégico de planificar en el territorio las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales para la construcción de un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado.

Así también acompaña a las Unidades técnicas departamentales para lo referente a la planificación del departamento facilitando un nivel de coordinación intersectorial.

Los instrumentos utilizados para planificar son entonces principalmente dos: Planificación Estratégica Territorial (PET) con un ámbito de actuación intermunicipal (territorial) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) con un ámbito de actuación municipal. En la práctica, la SEGEPLAN está potenciando estos instrumentos en lugar del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (establecido con la Ley del Código Municipal y tiene la función primaria de fijar las bases de la expansión edificativa de acuerdo con su vocación de uso y convertirse en la referencia del desarrollo físico-constructivo de los asentamientos de población, Ley del Código Municipal) aunque sea obligatorio y planteado a nivel normativo, porque tienen una concepción más amplia del desarrollo y una visión más participativa de gestión territorial.

De facto con la finalidad de lograr procesos de planificación viables políticamente y socialmente, el SINPET ha desarrollado una metodología de planificación participativa con enfoque territorial que sirve como guía para la elaboración de los planes de desarrollo departamental y municipal, pero que sigue siendo poco abundante y necesaria de una mayor concreción debida a la juventud de este instrumento.

En relación a los dos municipios objeto de análisis, se mencionan la existencia de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque territorial (Municipalidad de Santiago Atitlán, 2009; Municipalidad de San Marcos La Laguna, 2008): ambos surgieron gracias al proyecto Pro-Hábitat PNUD Gua/07/012 donde se inició el proceso de apoyo y acompañamiento técnico al desarrollo y ambos son íntimamente relacionados con los proyectos estratégicos de la Planificación Estratégica Territorial de la Cuenca de Atitlán (Consejo Departamental de Desarrollo del Departamento de Sololá, 2006) y acorde con el Plan de Desarrollo Departamental de Sololá. Un esfuerzo importante que se reconoce en los Planes Municipales ha sido lo de incluir los aspectos sociales como educación, salud, comunicación y su dinámica territorial que a lo contrario no se toman en cuenta a nivel departamental.

Estos instrumentos de intervención representan un importante paso en avance en términos de coordinación y abordaje integral y participativo de la temática territorial considerada “una de las principales debilidades del Sistema de Consejos de Desarrollo” a niveles político-administrativos. Así el Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque Territorial representa la forma o vehículo que metodológicamente permite mediante una amplia participación, identificar, sensibilizar y activar los agentes locales, desde la fase preparatoria hasta la fase de ejecución y evaluación del mismo, para la construcción conjunta de una visión de futuro alcanzable desde las instancias locales. De esta manera el proceso sostiene también “la necesidad de lograr en el nivel territorial importantes alianzas entre comunidades, sector público y privado, así como una activa participación de los sectores académicos de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales” (Municipalidad de San Marcos La Laguna, 2008: 5).

Inspirado al mismo Modelo de Conservación y Desarrollo Sostenible, el Plan Maestro de la Reserva de Usos Múltiples de la Cuenca de Atitlán (CONAP, 2007) presenta una guía para el planteamiento de un conjunto de estrategias priorizadas inicialmente por ejes temáticos y luego todas en conjunto en base a las características naturales, culturales y de desarrollo económico de esta específica área.

Aunque el marco normativo en Guatemala falta de una legislación aprobada relacionada al tema que defina un cambio sustancial, existen varias Leyes que de manera indirecta y de acuerdo a los conceptos comentados dan orientaciones en términos de su implementación y sostenibilidad. En particular se mencionan dos Leyes de tipo social: el Código Municipal y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo No. 11-2002 y Decreto Legislativo No 12-2002).

En el marco legal de la participación, el Código municipal establece y regula las competencias, modalidades y espacios de intervención de los organismos existentes a nivel territorial, como prevé el sistema nacional: Consejo Municipal y Alcaldía Auxiliar en cuanto órganos que deberían facilitar la información y participación ciudadana para la formulación de políticas y planes; además los mismos derechos y obligaciones de los vecinos a organizarse y participar activamente y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias como de las organizaciones comunitarias.

Finalmente, con la reforma aplicada a la primera Ley se entiende impactar mayormente a nivel de descentralización y fortalecimiento municipal, en la óptica de la participación por ejemplo creando la oficina de la mujer para brindarle espacios de participación ciudadana en COCODES, COMUDES y otros Consejos de Desarrollo.

El Sistema de Consejos de Desarrollo presente en 5 niveles, comunitario, municipal, departamental, regional y nacional es como propone el Art. 1 “el medio principal de participación de la población

Maya, Xinca y Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca” (Art. 1 del Código municipal).

Considerando el nivel de análisis parece importante mencionar una de las funciones pertenecientes al Consejo de Desarrollo Municipal dentro del sistema: “Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados en base a las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento” (Art. 12 del Código municipal ).

Según los mismos principios de esta constante atención a la coordinación y participación de organismos públicos y privados en la construcción del desarrollo, es al Consejo Comunitario que corresponde el poder de “promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad” (Art. 14 del Código municipal).

Las prioridades del concepto de participación de la población en proceso de planificación y control social se encuentran también en la Ley de descentralización que mira a una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades de ejecución.

En el marco del sistema de planificación municipal diseñado en Guatemala se cuenta con el papel de las instituciones y de otras organizaciones comunitarias para fomentar la participación ciudadana en el desarrollo territorial. En cada Alcaldía municipal está presente el Departamento de Planificación que tiene el cargo específico de elaboración de Planes, Programas y Proyectos Municipales, de su administración, ocupándose de la coordinación a nivel interinstitucional y con la sociedad civil para plantear sus necesidades y así llevar prioridades. Cada oficina municipal y ministerios tienen su plan operativo anual que, en el marco del sistema nacional de inversión pública, presentan al Consejo Municipal el 15 de octubre de cada año. En el Artículo 36 del Código Municipal, se establece que es obligatorio que los Concejos cuenten con las siguientes comisiones:

1. Educación, Educación Bilingüe Intercultural, Cultura Y Deportes
2. Salud Y Asistencia Social
3. Servicios, Infraestructura, Ordenamiento territorial, Urbanismo Y Vivienda
4. Fomento Económico, Turismo, Ambiente Y Recursos naturales
5. Descentralización, Fortalecimiento Municipal Y Participación Ciudadana

6. De Finanzas
7. De Probidad
8. De Los Derechos Humanos Y La Paz
9. De La Familia, La Mujer Y La Niñez

En este caso, la Oficina de Planificación es encargada de procesar informaciones y enviarlas al Consejo que aprueba el presupuesto. En última instancia interviene el Instituto Nacional de Fomento Municipal, entidad especializada para dar asistencia técnica, de planificación y financiera a las municipalidades en obras y servicios públicos. El Consejo Municipal tiene un mes para conocer y hacer enmienda y al final el 15 de diciembre notifica cuales son los presupuestos aprobados.

En el proceso de planificación quien juega un papel importante es el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural en su articulación comunal y comunitaria. De hecho, el COMUDE es un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que, coordinados, planifican la realización de planes y programas fortaleciendo el poder local (y comunitario) para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierten en política pública municipal. La relación de los consejos con el sistema municipal es vinculada en cuanto el Alcalde municipal se integra y participa directamente en el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural y es a la vez, Presidente del Consejo Municipal de Desarrollo

A nivel comunitario los COCODES, con representantes de la comunidad elegidos popularmente cada dos años, están conformados en seis comisiones así divididas: Salud y Medio Ambiente, Fomento Económico, Mujer, Niñez y Juventud, Educación, Cultura y Deportes; Infraestructura y Participación Ciudadana. Este organismo tiene la función de dirigir la planificación del desarrollo a nivel local y cada año hacen una lista de proyectos a través de un acta de priorización que presentan al consejo municipal. Después es competencia del Departamento de Planificación municipal la elaboración de los perfiles y la ejecución de los proyectos aprobados en el plan de propuesta. Función específica de este departamento es de facto la de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo, y de producir informaciones precisas del municipio contando con el apoyo de los ministerios y secretarías de Estado.

El sistema de planificación de corto plazo antes mencionado, es tenido sin embargo a insertarse y ser acorde con las metas y objetivos que cada municipio quiere lograr en el largo plazo, como identificados en la planificación estratégica al desarrollo. Los dos municipios de referencia, Santiago Atitlán y San Marcos La Laguna tienen su Plan de Desarrollo Municipal con enfoque territorial (válido 15 años para el primer municipio y 10 para el segundo) que prevé una actualización cada 4 años.

En este caso, el trabajo de la Universidad de Florencia ha sido enfocado

en el análisis del proceso implementado para la planificación integral del municipio, con enfoque en las prácticas, espacios de participación y actores locales que directamente e indirectamente fueron incluidos y aquellos que requieren serlo en una óptica de revisión de los Planes de Desarrollo Municipal según metodología participativa.

Desde las entrevistas realizadas a los actores privilegiados, hechas tomando en cuenta los sectores de referencia del Plan, se cuenta un esfuerzo de involucramiento de varios actores locales (en base al perfil de cada participante e institución representada) en las diferentes fases del proceso - preparatoria, de análisis, de planificación, de Ejecución y Divulgación, de control y evaluación, de sistematización - como prevén las directrices metodológicas del mismo SEGEPLAN. La sociedad civil ha participado sobre todo en talleres temáticos que han permitido obtener un diagnóstico del contexto, con definición de criticidad, recursos y oportunidades para el futuro desarrollo sostenible del territorio utilizado como base para la planificación de proyectos.

Sin embargo, el proceso no siguió sistemáticamente de manera participativa. En ambos casos, el problema principal se ha verificado en la fase de seguimiento y monitoreo: en los dos municipios estaba prevista la creación de la Comisión de Seguimiento al Plan dentro del Consejo Municipal de Desarrollo coordinada por el representante de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Municipal que todavía no se ha activado, obstaculizando de hecho la posibilidad de una real socialización y verifica sobre el estado de avance de las acciones y responsabilidades previstas.

Otra criticidad relevada desde los entrevistados del sistema municipal concierne sobretodo el problema de la escasez de competencia de la Oficina de Medio Ambiente y de la Mujeres que se han instituidos en los últimos dos años. Indudablemente los saberes técnicos son fundamentales para una planificación y desarrollo integral del territorio y el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo ha padecido ausencia de la Oficina de Medio Ambiente o aquel de las Mujeres. Después de su creación, por ejemplo, en Santiago Atitlán, la Oficina de Medio Ambiente cuenta con funcionarios dotados de instrumentos de planificación y gestión territorial como el Plan Maestro de Medio Ambiente, el Plan de Manejo de Bosque (mientras está en proceso el Plan Directorio Ambiental). En este momento en conjunto con otras instituciones, ONG's y organizaciones sociales se están sobretodo implementando nuevos servicios públicos y ejecutando actividades de educación ambiental, desechos sólidos, reforestación. Sin embargo, debido a la reciente constitución, el técnico de planificación entrevistado exprime la necesidad de fortalecer esta oficina en su funcionamiento organizativo, en cuanto los funcionarios no tienen muchas capacidades técnicas para desarrollar proyectos, ni específica como ambientalistas (se vea capítulo 5).

Además, se cuenta con la Oficina de las Mujeres que en Santiago Atitlán ha sido activada en el 2008 y ha avanzado después de la reforma del código municipal transformándose en oficina técnica, con la posibilidad de gestionar directamente programas, proyectos y planes. Un aspecto positivo de la Oficina, es que, aunque sea bastante nueva está adquiriendo siempre mayores competencias en el marco administrativo y legislativo respecto a sus ejes de intervención: fortalecimiento organizativo para el derecho; desarrollo económico local de las mujeres; lucha al analfabetismo y barrera de idioma; soporte en caso de violencia y problemas de machismo; fortalecimiento de la participación política de las mujeres; apoyo en intervenciones de educación ambiental.

Por cuanto concierne San Marcos La Laguna, se reconoce el esfuerzo de modernizar algunas oficinas según las prioridades territoriales: en este sentido la creación en el 2010 de la Unidad Municipal de Gestión Ambiental y de Riesgo activada para evitar los efectos negativos de la contaminación causada al medio ambiente, es aún más reciente y antes funcionaba a través de la Oficina Municipal de Planificación (OMP) sin personal específico asignado.

También en este caso se expresa un problema de competencia de la Unidad para plantear perfil útil al logro de los proyectos y acciones de gestión, administración, conservación, protección y manejo de los recursos naturales que representan temas de su responsabilidad, aunque la oficina tenga un buen nivel de integración con otras instituciones como el Ministerio de Educación y Salud pública.

Esta Oficina ha sido abierta a través de la contribución de la Mancomunidad, una asociación libre de municipios para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios en función del desarrollo territorial que ofrece acompañamiento técnico y administrativo apoyando la Oficina de Agua y Saneamiento de San Marcos La Laguna en el desarrollo de sus funciones y ha sido presente en el proceso de elaboración del plan de desarrollo con su equipo técnico en particular en la fase de diagnóstico y estudio técnico. Se vio la necesidad de crear la oficina porque el agua representa un recurso muy explotado en el sector turístico y aparece esencial la gestión y verificación de los servicios, el uso racional y su saneamiento. Para plantear el saneamiento del municipio coordinando acciones con el puesto de salud para monitorear la calidad de la misma y asegurar el acceso.

Algunas de las sugerencias propuestas por los mismos actores para hacer frente al problema del fortalecimiento institucional en la óptica de desarrollo del plan territorial, prevén por ejemplo la creación de una comisión dedicada a esta función para la capacitación constante de los participantes involucrados; pero también de desarrollar una real y permanente acción de la Unidad Técnica de seguimiento no solo para

el monitoreo constante sino para el intercambio de informaciones entre las diferentes instituciones municipales.

Desde las entrevistas realizadas emerge además la necesidad de fortalecer el espacio de colaboración y coordinación entre instituciones de gobierno municipal en la planificación y programación de acciones y proyectos para que tengan mayor impacto y para no duplicar esfuerzos. Aunque las instituciones municipales de gobierno del MINEDUC - Ministerio de Educación y MSPAS - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tengan su programación anual sectorial con planes estratégicos de alimentar, son órganos que tienen un peso específico en la planificación integral municipal. Sin embargo, durante el proceso de creación del PDM, los funcionarios lamentan algunos atrasos y centralización del proceso de revisión y validación final del Plan realizado por la oficina municipal, contrariamente a los procesos de concertación para el análisis de las prioridades.

Otra criticidad muy relevante que se presenta en Santiago Atitlán y en San Marcos La Laguna se refiere a los COMUDES (Consejo Municipal de Desarrollo) porque no están funcionando de manera permanente y no solo en el último periodo de elecciones cuando las convocatorias de la misma Alcaldía resulta más difícil: además de no activarse o activarse irregularmente, los actores lamentan la toma en cuenta de este espacio como un verdadero momento de consulta y concertaciones, y sobre todo como espacio para presentar proyectos municipales e informar de las obras efectuadas.

Una cuestión relevante es finalmente el aporte de los COCODES dentro la planificación estratégica porque muchas veces se consideran como actores con poco conocimiento técnico, aunque con presencia constante en las comunidades. Más que todo se consideran en la fase de ejecución y seguimiento de los proyectos que se realizan en las diferentes comunidades.

Un elemento positivo para hacer frente a este problema, es la conformación en Santiago Atitlán de la coordinadora de COCODES constituida en junio 2011 desde 11 COCODES, un representante de cada comunidad y otro auxiliar, con el objetivo de fortalecer a nivel organizativo, técnico y de incidencia en el proceso de planificación como dentro del COMUDE a través de la implementación de acciones concertadas.

En el marco del cargo desempeñado desde la coordinadora se expresa de facto: “Cada COCODE junta los problemas para globalizar, para explicar a la corporación cuales son las necesidades urgentes y pedir ayuda a las obras más urgentes si un cantón necesita un proyecto. En este futuro tenemos más fuerza” (Presidente de la coordinadora de COCODE de Santiago Atitlán).

Diferente es el caso de San Marcos La Laguna porque siendo un

municipio con menos habitantes tiene solo un COCODE por los tres barrios, pero parece encontrarse con algunos problemas de participación de los 13 integrantes: “En asamblea se convoca la gente y cada barrio tiene que proponer representantes. No hay un número preciso o equilibrado, la mayoría son del barrio. Después que se forma el COCODE normalmente son solo 5 los que tienen más participación. Los vocales a veces llegan a veces no” (vocal del COCODE de San Marcos La Laguna).

En una visión integral de la planificación se identifican entonces diferentes ámbitos y sus actores de intervención tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. En el ámbito de la participación no institucional hay en el territorio diferentes Comités presentes en cada comunidad donde se reúnen personas que discuten, colaboran y coordinan para llevar a cabo acciones definidas en el tema de interés. Son organismos representados en cada COCODE que tienen sus espacios de participación en las diferentes Comisiones del COMUDE. Por ejemplo, en la Comisión de Medio Ambiente de Santiago Atitlán hacen parte los Comités de Tuleros, Lancheros, Pescadores, Leñadores, que a vario título representan y abordan el problema ambiental. Los Comités trabajan mayormente de manera informal y algunos tienen una programación y organización más estructurada que otros lo cual facilita en el poder de influencia y convocatoria entre la población, como puede representar a nivel municipal el Comité de Pro-seguridad y Desarrollo o el más reciente Comité de Autogestión Turística. El primero interviene de facto en el ámbito del desarrollo social respecto a la planificación territorial; el segundo directamente en el desarrollo económico.

Estando en contacto directo con las comunidades, todos los Comités se interesan de relevar las necesidades, pedir soluciones del problema sentido y la posibilidad de gestionar proyectos.

Tienen también la posibilidad de trabajar en mesas interinstitucionales instituidas para plantear acciones estratégicas de sectores del desarrollo de manera integrada y concertada. Se puede mencionar el caso del trabajo del Comité Pro-Seguridad y Desarrollo dentro la reciente mesa intersectorial (junto con Autoridades municipales, Procuraduría de derechos Humanos, Policía nacional y otras instituciones locales) para dar seguimiento y emprender acciones estratégicas en tema de justicia, seguridad y prevención violencia.

El problema de las mesas es que no siempre son permanentes en el tiempo y faltan de estabilidad y vínculos estrechos entre los actores.

Finalmente se menciona la creación en el 2010 del consorcio de las mujeres como organismo social que consiente la participación de 167 mujeres de junta directivas de 16 organizaciones incluidas (11 asociaciones de las cuales 5 en fase de reconocimiento de personalidad jurídica) y alrededor de 3600 mujeres beneficiarias. Son grupos heterogéneos organizados en la gestión de proyectos y sus intervenciones en

diferentes sectores de producción típica local (mostacilla, tejido, cocina, comercialización de productos derivados de plantaciones típicas). Esta solución permite de obtener más fuerza de negociación con el gobierno local manteniendo comunicación y coordinación constante con la Oficina de Medio Ambiente para plantear las actividades en base al presupuesto anual que presentan cada año y realizado de manera participativa a través de reuniones con todos los representantes.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Ensayos y artículos científicos*

- Acocella I. (2008), *Il focus group. Teoria e pratica*, Franco Angeli, Milano.
- Albanesi C. (2004), *I focus group*, Carocci, Roma.
- Alcaldia Indígena de Sololà (2009), *Derechos Indígena y sistema jurídico maya*, Sololà.
- Arce A., Long N. (2005), *Riconfigurare modernità e sviluppo da una prospettiva antropologica*, en R. Malighetti (editado por), *Oltre lo sviluppo*, Meltemi, Roma.
- Asara V., Otero I., Demaria F., Corbera E. (2015), Socially sustainable degrowth as a social–ecological transformation: repoliticizing sustainability, «*Sustainability Science*», Vol. 10 (3), 375–384.
- Baden M. S., Major C. H. (2004), *Foundations of Problem-Based Learning*, McGraw–Hill Education.
- Bandura A. (1997), *Self-efficacy: The exercise of control*, Freeman, New York.
- Bateson G. (2001), *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Barrett T. (2010), *The problem-based learning process as finding and being in flow*, «*Innovations in Education and Teaching International*», vol. 47 (2), 165–174.
- Blaser M., Feit H., McRae G. (2004), *In the way for development*, Zed Book, London.
- Bocchi G., Ceruti M. (editado por) (1985), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano.
- Bogdan R., Biklen S.K. (2007), *Qualitative Research for Education*, Pearson Education Allin& Bacon, New York.
- Boyatzis R. E. (1998), *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*, SAGE Publication, Thousand Oaks, London, & New Delhi.
- Bologna G. (2008), *Manuale della sostenibilità*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Bronfenbrenner U. (2005), *Ecologia dello sviluppo umano*, Il Mulino, Bologna.
- Carreño, M. (2009), *Teoría y práctica de una educación liberadora: el pensamiento pedagógico de Paulo Freire*, «*Cuestiones Pedagógicas*», 20, 195–214.
- Carrino L. (2016), *Perle, pirati e sognatori. Dall'aiuto allo sviluppo a una nuova cooperazione internazionale*, FrancoAngeli, Milano.

- Chambers R. (1997), *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Intermediate Technology Publications, London.
- (1983), *Rural Development: Putting the Last First*, Longmans, London.
- Cojtí Cuxil D. (1997), *El Movimiento Maya (en Guatemala)*, Cholsamaj, Ciudad de Guatemala.
- Colajanni A. (editado por) (2006), *Le piume di cristallo: indigeni, nazioni e Stato in America Latina*, Meltemi, Roma.
- Colajanni, A., Mancuso A. (2008), *Un futuro incerto. Processi di sviluppo e popoli indigeni in America Latina*, CISU, Roma.
- Coletti R., Proto P. P., D'Urso D. (2007), *I legami tra la cooperazione economica territoriale e la democrazia: il caso di Mostar*, Cespi, Roma.
- Colombo M., Castellini F., Senatore A. (2008), *Sviluppi della ricerca intervento: dall'action research lewiniana alla ricerca intervento partecipata*, en F.P. Colucci, M. Colombo, L. Montali (editado por), *La ricerca-intervento*, il Mulino, Bologna, 82–94.
- Delgado, R. (2011), Acción colectiva y educación popular: contribuciones para un conocimiento emancipatorio, «Revista Folios», n. 33, 57–64.
- Del Gobbo G. (2018), *La ricerca-azione partecipativa tra prospettiva ecologica e azione educativa: riflessioni introduttive*, en E. Corbi, P. Perillo, F. Chello (editado por), *La competenza di ricerca nelle professioni educative*, 93–110, Liguori, Napoli.
- (2015), *Study Circles and Innovation*, en G. Del Gobbo, N. Bogotaj (editado por), *Lifelong learning devices for sustainable local development The study circles experience in the cross border area Italy-Slovenia*, ETS, Pisa, pp. 59–71.
- (2010a), *Il significato della partecipazione per l'integrazione tra materiale e immateriale*, en Fernandes Nunes E. J., Boscolo G., Bandeira de Ataíde Y. D. (editado por), *Saberes e Patrimônio Material e Imaterial: uma abordagem intercultural*, EDUNEB, Salvador, Bahia, 211–229.
- (2010b), *Sviluppo locale e sistema formativo integrato*, en Orefice P., Granera R.S., Del Gobbo G. (editado por), *Potenziale umano e patrimonio territoriale. Per uno Sviluppo sostenibile tra saperi locali e saperi globali*, Liguori, Napoli, 135 – 148.
- (2010c), *La IAP para reforzar las competencias de gestión y de programación de la red de actores locales*, in Orefice P., Del Gobbo G., Presmanes G. R., Benelli C., *Guanabacoa: patrimonio cultural a valorizar. Metodologías y buenas prácticas para la valorización del patrimonio material e inmaterial*, Firenze, Edizioni Via Laura, 93 – 106.
- (2009a), *Perspectivas de investigación en el proyecto U-Maya: una breve reflexión*, en P. Orefice P., J. Cumatz Pecher (editado por), *Primer Informe de Investigación Acción Participativa en el Municipio de Sololá*, Fundación Mayab' Nimatijob'al (Universidad Maya), Ciudad del Guatemala, Guatemala, 15 – 22.
- (2009b), *Metodologías de Investigación para la Valorización de los Saberes Locales*, en D. Domingo Lopez (editado por) *Investigación Maya (Tomo 1)*, Fundación Mayab' Nimatijob'al (Universidad Maya), Ciudad del Guatemala, 121 – 136.

- (2007), *Il potenziale formativo tra potenziale di conoscenza e rete di saperi. Un contributo di riflessione sui processi di costruzione della conoscenza*, UniversityPress, Firenze.
- Del Gobbo G., Torlone F., Galeotti G. (2018), *Le valenze educative del patrimonio culturale. Riflessioni teorico–metodologiche tra ricerca evidence based e azione educativa nei musei*, Aracne, Roma.
- Del Gobbo G., Galeotti G. (2018), Natural and cultural capitals: transdisciplinary strategies toward community learning for sustainable and inclusive human development, en Paracchini M. L., Zingari P. L., Blasi C. (editado por), *Reconnecting natural and cultural capital. Contributions from science and policy*, European Commission, Bruxelles, 163–174.
- Del Gobbo G., Guetta S. (2005), *I saperi dei Circoli di Studio. Proposte teorico–metodologiche per operatori del Lifelong Learning*, Edizioni del Cerro, Tirrenia (Pisa).
- Dewey J. (1938), *Experience and Education*, Kappa Delta Pi, New York.
- Domingo D. (2010), *Investigacion de los pueblos originarios*, Fundacion Universidad Maya, Ciudad de Guatemala.
- Dupré G. (1991), *Savoirs paysans et développement*, Karthala/ORSTOM, Paris.
- Ellen R. F. (1996), *The cognitiv geometry of nature: a contextual approach*, en Descola P., Palsson G. (editado por), *Nature and Society. Anthropological Perspectives*, Routledge, London.
- Escobar A. (2010), *Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post–liberalism, or post–development*, «Cultural Studies», 24 (1), 1– 65.
- Escárzaga F., Gutiérrez R. (editado por) (2005), *Movimiento Indígena en America Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP, Casa Juan Pablos, México.
- Esquit E. (2003), *Caminando hacia la utopía: la lucha política de las organizaciones maya y el Estado en Guatemala*, Instituto de Estudios Interetnicos USAC, Ciudad de Guatemala.
- Fabbi L., Bianchi F. (editado por) (2018), *Fare ricerca collaborativa. Vita quotidiana, cura, lavoro*, Carocci, Milano.
- Federighi P. (1996), *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal Lifelonglearning a una società ad iniziativa diffusa*, Liguori Editore, Napoli.
- Fejes A., Nicoll K. (2013), *Approaches to research in the education and learning of adults*, «European Journal for Research on the Education and Learning of Adults», IV (1), 7–16.
- Felician H. C., Chaguaceda A. (2014), *Los intelectuales públicos y el Frente Sandinista en Nicaragua: presencia, desencuentros y actualidad (1990–2012)*, «Les Cahiers des Amériques latines», <<http://cal.revues.org/3021#tocto1n6>> (30/09/2018).
- Fox M., *Venezuela's Secret Grassroots Democracy*, <<http://venezuelanalysis.com/analysis/2090>>, (30/09/2018).
- Freddi A. (2018), “*Tocar puertas*”: *Potere indigeno, ONG e sviluppo nel Guatemala post-guerra*, ANU, vol. 7, (1), 89–115.
- Freire, P. (1981), *La Educación y el cambio*, Continuum, Río de Janeiro.
- (1973a), *L'educazione come pratica di libertà*, Mondadori, Milano.
- (1973b), *Teoria e pratica della liberazione*, Ave, Roma.

- (1970), *Pedagogy of the oppressed*, Continuum, New York, London.
- Gadotti. M. (1991), *Prefácio*, en Demo P., *Avaliação Qualitativa*, Cortez, São Paulo, 7-11.
- Gadotti M., Freire P., Guimarães S. (1989), *Pedagogia: diálogo e conflito*, Cortez, São Paulo.
- Galeotti G. (2018), *The educational valorisation of traditional knowledge. An intervention-research with tuleros, Mayan artisans of Atitlán Lake in Guatemala*, en Pinton S., Zagato L. (editado por), *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017*, Edizioni Ca' Foscari Digital Publishing, Venezia.
- (2017), *Conocimiento de las mujeres, educación y desarrollo. Modelo educativo desde una investigación-acción participativa con un grupo de mujeres Mayas en Guatemala*, «Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives», II/N.3, 25-39.
- (2015a), *Capacity building and bottom-up process in the Study Circle project*, en Del Gobbo G, Bogataj N. (editado por), *Lifelong learning devices for sustainable local development: sustainable approach through lifelong learning models*, ETS, Pisa, 72-87.
- (2015b), *I saperi dell'agire. La valorizzazione delle competenze locali per la gestione ambientale*, Arcane, Roma.
- (2015c), *A valorização educativa dos saberes das mulheres maias para pequenas atividades econômicas sustentáveis*, «Debates em Educação», Vol. 7/13, art. 2.
- (2012), *La valorizzazione dei saperi locali, la solidarietà intergenerazionale e l'esclusione sociale. I Consejos de los ancianos nei processi di sviluppo locale in Guatemala*, en M. Corsi, S. Ulivieri (editado por), *Progetto Generazioni. Bambini e anziani: due stagioni della vita a confronto*, ETS, Pisa, 657-667.
- (2009a), *El Sincretismo Tecnológico en el Desarrollo Humano Local*, en FU-Maya (editado por), *Manual de Investigación Maya*, Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Galeotti G. (2009b), *Partecipazione e diversità culturale: una ricerca nel Municipio di Sololá in Guatemala*, «Il seme e l'albero», N.3.
- Menchù Tum R., Cifuentes H.W., Galeotti G. (2013), *Universidad Maya y procesos de paz en Guatemala: la formación superior y la investigación maya para la democracia*, «Civitas Educationis. Education, Politics and Culture», Anno II/2, 95-114.
- Galeotti G, Alcalà Mugno L. A. (2009), *La Investigación Acción Participativa en el Municipio de Sololá*, en Orefice P., Cumatz Pecher J. (editado por), *Premier Informe de Investigación Acción Participativa en el Municipio de Sololá*, Qanil'sa Ediciones, Ciudad de Guatemala, 24-96.
- Gläser J., Laudel G. (2013), *Life With and Without Coding: Two Methods for Early-Stage Data Analysis. Qualitative Research Aiming at Causal Explanations*, «Forum: Social qualitative research», 14, No. 2, Art. 5.
- Gibson C., Lehoucq F. (2003), *The Local Politics of Decentralized Environmental Policy in Guatemala*, «The Journal of Environment & Development», 12 (1), 28-49.
- Grenier L. (1999), *Conocimiento Indígena. Guya para la investigación*, Centro Internacional de Desarrollo, Canada.

- Guatemalan Truth and Reconciliation Commission (1999), *Guatemala: Memory of Silence*, American Association for the Advancement of Science, <<http://www.aaas.org>> (30/09/2018).
- Ianni V. (editado por) (2006), *Partenariato territoriale e cosviluppo come orizzonte strategico. Cooperazione allo sviluppo, solidarietà interazione e promozione di una cultura di pace: le attività della Regione Marche negli anni 2002-2005*, Regione Marche-Oics, Roma.
- Instituto Guatemalteco de Educacion Radiofonica (2007), *Cocode's. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo*, Equipo de imprenta del IGER.
- Jara, O. (2010), *Educación popular y cambio social en América Latina*, «Educación y cambio social», (VIII), 2-4.
- Jiménez Estrada J. M. (2005), *El arbol de la vida como método de investigación*, «Australian Journal of Indigenous Education», Queensland, Australia.
- Jhonson B., Christensen L. (2004), *Education research. Quantitative, qualitative and mixed approaches*, Pearson Education Allin& Bacon, New York.
- Johnson S. (2004), *La nuova scienza dei sistemi emergenti*, Garzanti, Milano.
- Kueht K. (2009), *The impact of action learning on the lives and learning of baby boomers*, Unpublished doctoral, George Washington University.
- Laporta R. (1979), *L'autoeducazione della comunità*, La Nuova Italia, Firenze.
- Latouche S. (2012), *L'Âge des limites*, Fayard/Mille et une nuits, Paris.
- (2007), *Economia e decrescita. Scritti e interviste*, Datanews, Roma.
- (2004), *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Mille et une nuits, Paris.
- Long A., Long N. (1992), *Battlefields of Knowledge: the interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, Routledge, London.
- Lipman M. (2005), *Educare al pensiero*, Vita e Pensiero, Milano.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza del luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (editado por) (2005), *La rappresentazione identitaria del territorio: Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze.
- Mako S. (2004), *Handbook of Advocacy for Indigenous People*, Human Right Without Frontiers, Bruxelles.
- Malighetti R. (editado por) (2005), *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Meltemi Editore, Roma.
- Marquardt, M. (2004), *Optimizing the power of action learning*, Davies-Black Publishing, Palo Alto CA.
- Marquardt, M. J., Ceriani A. (2009). *Action Learning. Principi, Metodo, Casi*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Marquardt M., Waddill D., (2003), *Adult Learning Orientations and Action Learning*, Human Resource Development Review, (2), 4, 406-429.
- Matul D., Cabrera E. (2007), *La comosivion Maya*, Amanuense Editorial, Ciudad del Guatemala.
- Maturana H. R., Varela F. G. (1980), *Autopoiesis and Cognition*, Reidel, Dordrecht, Netherlands.
- Medieros C. (2001), *Civilizing the Popular? The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia*, «Critique of

- Anthropology», Vol 21 (4).
- Menegat R. (2002), *Participatory Democracy in Porto Alegre, Brazil, Participatory Learning and Action*, «Environment and Development», vol. 14(2), 181-206.
- Mezirow J. (1990), *Fostering critical reflection in adulthood: a guide in transformative and emancipatory learning*, Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- (1991), *Transformative dimensions of adult learning*, Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- (2000), *Learning as transformation: Critical Perspectives on a theory in Progress*, Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- Morin E. (1993), *Introduzione al pensiero complesso*, Sperling & Kupfer.
- Moyo D. (2009), *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Straus and Giroux, New York.
- Mondardini M., Morelli G. (2005), *La produzione della località. Saperi, pratiche e politiche del territorio*, University Press-Antropologia, Cagliari.
- Mortari L. (editado por) (2008), *Educare alla cittadinanza*, Bruno Mondadori, Milano.
- Núñez Hurtado, C. (2005), *Educación popular: una mirada de conjunto*, «Decisio», volumen (IV), 7-8.
- Olivier De Sardan J.P. (2008), *Antropologia e sviluppo. Saggio sul cambiamento sociale*, Raffaele Cortina, Milano.
- Oliverio S., Malacarne C., Striano M. (2018), *La riflessività in educazione. Prospettive, modelli, pratiche*, Scholè, Brescia.
- Orefice P. (2014), *Ciudadanía emancipada a través de la investigación acción participativa: en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo humano*, Editorial de la Universidad de Santiago de Chile, Santiago/ Firenze University Press, Firenze.
- (2006a), *La Ricerca Azione Partecipativa. Teorie e Pratica. La creazione dei saperi nell'educazione di comunità per lo sviluppo locale*, Liguori Editore, Napoli.
- (2006b), *La Ricerca azione Partecipativa. Teorie e Pratica. La creazione di saperi nell'educazione ambientale in Europa e nello sviluppo umano internazionale*, Vol. II, Liguori Editore, Napoli.
- (1993), *Didattica dell'ambiente*, La Nuova Italia Editrice, Firenze.
- (1978), *Educazione e territorio*, La Nuova Italia, Firenze.
- Orefice P., Del Gobbo G., Galeotti G. (2012), *Sviluppo umano locale a Sololá: valorizzazione dei saperi maya attraverso la ricerca partecipativa*, en Paloscia R., Tarsi E. (editado por), *Capitale umano e patrimonio territoriale per il progetto locale: contributi di ricerca interdisciplinare in America Latina e Italia*, ED.IT., Firenze.
- Pottier J. (1997), *Practising Development: Social Science Perspectives*, Routledge, London.
- Quijano A. (2008), *El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina*, «El Cotidiano», núm. 151, 107-120.
- Reason P., Bradbury H. (2001), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, Sage, London.
- (editado por) (2006), *Handbook of Action Research: Concise Paperback edition*, Sage, London.

- Rogoff B. (2006), *Imparando a pensare. L'apprendimento guidato nei contesti culturali*, Cortina, Milano.
- (2003), *La natura culturale dello sviluppo*, Cortina, Milano.
- Rossi P.G., Biondi S. (2014), *Interdisciplinarietà*, «Education Science & Society», Vol.5/ n.1, 148-153.
- Ruberti A., Isidori A. (1979), *Teoria dei sistema*, Bolllati e Boringhieri, Torino.
- Sachs W. (1998) (editado por), *Dizionario dello sviluppo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Sampieri R. H., Collado F. C., Lucio P. B. (2006), *Metodologia de la investigacion*, Mexico, McGraw Hill.
- Sacalxot M. (2008), *El Derecho Maya como sistema juridico*, Funacion Cedim, Ciudad de Guatemala.
- Salomon L., Engel G.H. (1997), *Networking for Innovation: a Participatory Actor-oriented Methodology*, Royal Tropical Institute, Amsterdam.
- Saragosa C. (2005), *L'insediamento umano. Ecologia e sostenibilità*, Donzelli, Roma.
- Schon D. (1987), *Educating the Reflective practioner*, Jossey-Bass, San Francisco.
- (1983), *The reflective Practioner*, Basic Books, New York.
- Schwartz P. (2013), *Problem-based Learning*, London, Routledge.
- Semeraro R. (2011), *L'analisi qualitativa dei dati di ricerca in educazione*, «Giornale della ricerca educativa», IV/7, 97-106.
- Sen A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, New York
- Shiva V. (2009), *Campi di battaglia: biodiversità e agricoltura industriale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Sillitoe P. (1998), *The development of Indigenous Knowledge*, «Current Antropology», 39, n.2.
- Speer J. (2012), *Participatory Governance, Accountability, and Responsiveness: A Comparative Study of Local Public Service Provision in Rural Guatemala*, <<http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/speer-johanna-2011-08-18/PDF/speer.pdf>>, (30/09/2018).
- Stewart D.W., Shamdasani P.N., Rook W. (2007), *Focus Group: Theory and Practice*, Sage, Thousand Oaks.
- Stocchiero A. (2007), *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Cespi Working papers n. 37.
- Strassoldo R. (1977), *Sistema e ambiente. Introduzione all'ecologia umana*, FrancoAngeli, Milano.
- Striano M. (2012), *Riflessione e riflessività*, en P. C. Rivoltella, P. G. Rossi (editado por), *L'agire didattico. Manuale per l'insegnante*, La Scuola, Brescia, 349-362.
- (2001), *La razionalità riflessiva nell'agire educativo*, Liguori Editore, Napoli.
- Striano M., Melacarne C. (2005), *Per un approccio narrativo e critico-riflessivo allo studio delle epistemologie professionali degli insegnanti. Coordinate teoriche e metodologiche*, «Studi sulla formazione», n°1.
- Ulivi L. (2010), *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Il Mulino, Bologna.
- Volpi F., Buccellato C. (1964), *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Franco

- Angeli, Milano.
- von Bertalanffy L. (1968), *General System Theory. Development, Applications*, George Braziller, New York.
- Wals A.E., (2014), *Social learning towards sustainability: Problematic, perspectives and promise*, «Journal of Life Sciences», 69(6), 1-3.
- Wells S. H., Warelow P. J., Jackson K. L. (2009), *Problem based learning (PBL): A conundrum*, «Contemporary Nurse», 33 (2), 191–201.
- Wood, T., Warwick E. M. (2007), *Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared*, «Revista Europea De Estudios Latinoamericanos y Del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies», no. 83, 19–41.
- Zaummuner V. L. (2003), *I Fosus Group*, il Mulino, Bologna.

### Documentos internacionales

- BCIE-BID-CEPAL (2001), *Plan Puebla-Panamá. Iniciativas Mesoamericanas Y Proyectos*, San Salvador, El Salvador.
- Berti Lungo C. G., Ferrufino Martínez C. E. (2009), *Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana. Insumos para la construcción de una agenda regional*, ed. CONFEDELCA – FUNDE, San Salvador.
- CEPAL (2018), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155>>, (30/09/2018).
- Comisión Europea (2017), *New European Consensus on Development - 'Our world, our dignity, our future'*, <[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) >, (30/09/2018).
- CONFEDELCA (2009), *Ordenamiento territorial de Centroamérica y República Dominicana. Insumo para la construcción de una agenda regional*, ed. CONFEDELCA, El Salvador.
- Consejo Europeo (2006), *Manuals of human right and environment*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Conferencia Mundial de los pueblos indígenas sobre el cambio climático y los derechos el de la madre tierra (2010), *Declaración universal de los derechos de la madre tierra*, Cochabamba-Bolivia.
- Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (2011), *Declaración de los pueblos indígenas del mundo ante la COP 17*, Durban, Sudáfrica.
- ONU (2015), *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>, (30/09/2018).
- (2011), *Declaración de la conferencia de Durban sobre el clima y la salud*, Durban, Sudáfrica.

- (2002), *Declaración de la cumbre de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible*, Johannesburgo, Sudáfrica.
- (1996), *Declaración de la conferencia de Estambul sobre los asentamientos humanos (HÁBITAT II)*, Estambul, Turquía.
- (1995), *Declaración de la conferencia de Copenhague sobre el desarrollo Sostenible*, Copenhague.
- (1992), *Declaración de la conferencia de Rio sobre el medio ambiente y el desarrollo*, Rio de Janeiro, Brasil.
- SICA (1994), *Alianza para el desarrollo sostenible de Centro America- ALIDES*, Managua, Nicaragua.
- UNESCO (2013), *Programa de Acción Global para la Educación al Desarrollo Sostenible*, <<https://es.unesco.org/gap>>, (30/09/2018).
- (2005), *Programa de Acción Mundial de Educación para el Desarrollo Sostenible (Global Action Program - GAP)*, <<https://en.unesco.org/gap>>, (30/09/2018).
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> >, (30/09/2018).

#### *Documentos de Guatemala*

- Congreso de la República de Guatemala, *Ley de código municipal*, decreto legislativo No. 12-2002.
- *Ley de consejos de desarrollo urbano y rural*, Decreto Legislativo No. 11-2002
- *Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente*, Decreto legislativo No. 68-1986.
- *Ley general de descentralización*, Decreto Legislativo 14-2002.
- *Reformas al código municipal decreto 12-2002 del congreso de la república*, Decreto No. 22-2010.
- Consejo Departamental de Desarrollo del Departamento de Sololá (2006), *Plan Estratégico Territorial de la Cuenca de Atilán*, Departamento de Sololá.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Consejo Departamental de Desarrollo del Departamento de Sololá (2006), *Plan de desarrollo sostenible del departamento de Sololá y la reserva de uso múltiple cuenca del lago de Atilán 2006 - 2010*, Sololá.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (2007), *Plan maestro de la reserva de usos múltiples de la cuenca de Atilán 2007-2011*, Documento Técnico 56 (04-2007), Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2007), *Plan Nacional de la Esperanza: Plan de Gobierno 2008-2012*, Unidad nacional de La Esperanza, Guatemala.
- MARN-URL/IARNA-PNUMA (2009), *Informe ambiental del estado de Guatemala 2009*, GEO, Guatemala.
- Municipalidad de Marcos La Laguna (2008), *Plan de Desarrollo Municipal con enfoque territorial 2008-2018*, Departamento de Sololá.

- Municipalidad de Santiago Atitlán (2009), *Plan de Desarrollo Municipal con enfoque territorial 2009-2023*, Departamento de Sololá.
- PNUD (2010), *Guatemala: hacia un estado para el desarrollo. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010*, PNUD, Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2011), *Orientaciones estratégicas de política: 2012-2014*, SEGEPLAN, Ciudad de Guatemala.

### *Documentos de Nicaragua*

- Alcaldía municipal de El Viejo, INDES, Africa '70 (2010), *Propuesta de renovación del municipio de El Viejo*, El Viejo.
- (2008), *Actualización del Plan Ambiental Municipal de El Viejo*, El Viejo.
  - (2005), *Plan Maestro Estructural El Viejo. Diagnóstico sociodemográfico y económico del Municipio de El Viejo*, El Viejo.
- Alcaldía municipal de Chinandega, INDES, Africa '70 (2009), *Propuesta de revitalización de la ciudad de Chinandega*, Departamento de Chinandega, Chinandega.
- (2008), *Plan Ambiental Municipal de Chinandega*, Chinandega.
  - (2000), *Plan de Desarrollo Municipal de Chinandega 2000-2004*, Chinandega.
  - (2010), *Plan Director. Manejo integral de los desechos sólidos de la ciudad de Chinandega*, Chinandega.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley de creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano*, Decreto No. 112-2007.
- *Ley de participación ciudadana*, Decreto No. 475-2003.
  - *Ley general medio ambiente y recursos naturales*, Decreto No. 217-1996.
  - *Reformas e incorporaciones a la Ley no. 40, «Ley de municipios»*, Decreto No. 162-1997.
  - *Reformas y adiciones a la Ley no. 217, Ley general del medio ambiente y los recursos naturales*, Decreto No. 647 – 2008.
- Consejo de Desarrollo Departamental de Chinandega (2002), *Plan de Desarrollo Departamental de Chinandega 2004*, CODECHI, Chinandega.
- Gobierno de Nicaragua (2006), *Planes Departamentales Y Regionales (Chinandega). Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010*, Managua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2009), *Plan Nacional de Desarrollo Humano Actualizado 2009-2011*, Managua.
- Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES) (2012), *Plan de desarrollo Urbano de Chinandega y del El Viejo*.
- ONU-Habitat (2011a), *Diagnóstico y evaluación de la gestión de residuos sólidos en Nicaragua*, Managua.
- (2011b), *Estrategia de intervención para la gestión de residuos sólidos en Nicaragua. Propuesta preliminar*, Managua.
  - (2010a), *Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos –GIRS. Parte A: Estrategia*, Managua.

- (2010b), *Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos –Girs. Parte B: Plan de acciones*, Managua.
- Secretaría Ejecutiva de SINAPRED (2005), *Plan de Ordenamiento Territorial municipal en función de las amenazas naturales*, SINAPRED, El Viejo.
- (2005a), *Plan de zonificación urbana en función de las amenazas naturales- El Viejo*, SINAPRED, El Viejo.
- (2005b), *Plan de Ordenamiento Territorial municipal en función de las amenazas naturales*, SINAPRED, Chinandega.
- (2005c), *Plan de zonificación urbana en función de las amenazas naturales- Chinandega*, SINAPRED, Chinandega.



## Studies on Adult Learning and Education

- Federighi P., Boffo V. (a cura di), *Primaria oggi. Complessità e professionalità docente*
- Boffo V., Federighi P., Torlone F., *Educational Jobs: Youth and Employability in the Social Economy. Investigations in Italy, Malta, Portugal, Romania, Spain, United Kingdom*
- Federighi P., Torlone F. (a cura di), *La formazione al rispetto dei diritti umani nel sistema penale*
- Torlone F., Vryonides M. (edited by), *Innovative Learning Models for Prisoners*
- Torlone F. (a cura di), *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*
- Sava S., Novotný P. (edited by), *Researches in Adult Learning and Education: The European Dimension*
- Slowey M. (edited by), *Comparative Adult Education and Learning. Authors and Texts*
- Boffo V., Fedeli M. (edited by), *Employability & Competences. Innovative Curricula for New Professions*
- Federighi P. (a cura di), *Educazione in età adulta. Ricerche, politiche, luoghi e professioni*
- Del Gobbo G., Galeotti G., *Una investigación educativa y transformadora para el medio ambiente. Desarrollo de capacidades en Guatemala y Nicaragua*

