

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Séptimo Aniversario de la FUNDE: De dónde venimos y para dónde vamos

FUNDE

En este número:

A propósito de la transferencia del 6% a las Municipalidades
Marcos Rodríguez p. 8

Políticas migratorias y desarrollo
Mario Lungo p. 19

Un nacimiento sin historia: 1992

Las palabras que definen la naturaleza de una institución suelen recoger parte de su historia. En su definición se cristalizan años de reflexión, de acciones acertadas y erradas, de intuiciones cristalizadas, de experiencias individuales y colectivas, de intervenciones o correcciones oportunas. La definición de una institución responde así, en buena medida, a su mismo proceso de desarrollo.

Hay instituciones, como la Iglesia, la Universidad, los Partidos Políticos, el Ejército, la empresa, cuya naturaleza ha sido definida a través de largos procesos históricos. Cuando se nace con historia, la definición institucional se hereda, y al heredero institucional solamente le queda renovarla según los signos de los tiempos. Pero cuando se nace sin historia, la definición institucional no tiene otro remedio: se inventa. Esto es lo que sucede frecuentemente hoy en día en el campo de las "nuevas" instituciones, de los "nuevos" actores sociales, llámense ONGs, movimientos ciudadanos o redes sociales. En estos casos, el reto de la definición institucional es el de la construcción misma de la institución. En este sentido, las instituciones no nacen hechas, sino que se van construyendo a través de procesos complejos y graduales.

Hace siete años, el 10 de septiembre de 1992, la FUNDE nació sin historia. Solamente la acompañaban la experiencia, la energía, las ideas y esperanzas de sus fundadores, así como la voluntad de responder al titánico reto de contribuir a impulsar los cambios que el país necesitaba, una vez terminado el conflicto armado y firmados los Acuerdos de Paz de Chapultepec. Hace siete años, no estaba dibujada la carretera de nuestro destino, solamente con la mochila de la aventura al hombro nos dirigíamos hacia el amplio horizonte de trabajar por un mundo mejor. Con mínimos recursos materiales, nos lanzábamos hacia la enorme tarea de la construcción de un centro generador de propuestas de desarrollo, sobre la base de investigaciones

propias y desde una profunda vinculación con los diversos sectores de la sociedad, principalmente los más pobres y excluidos. Una tarea nada fácil, sobre todo si tomamos en cuenta que esto se hace dentro de un país que se encuentra él mismo, inmerso en un proceso de construcción de su institucionalidad democrática.

Hoy, después de recorrer siete años de nuestra historia, hemos logrado colocar los cimientos de una institución sólida, con presencia nacional e internacional, con personalidad e ideas propias, autónoma, respetada por diversos sectores, con capacidad de contribuir a las transformaciones que el país necesita. Nos siguen acompañando los mismos ideales, los principios originales, las mismas energías y esperanzas. Hoy, después de siete años, la FUNDE se ha llegado a constituir en un importante referente del debate nacional en torno a las problemáticas del desarrollo.

Es así entonces que a siete años de su nacimiento, la FUNDE ha logrado definir su naturaleza como una instancia de investigación, formulación de políticas socioeconómicas, cabildeo y promoción del desarrollo, siendo su principal destinatario los sectores más desfavorecidos de la población.

Llegar a esa definición institucional no ha sido una tarea fácil, y como hemos dicho, recoge parte de nuestro propio proceso de desarrollo. En efecto, en los debates que precedieron la constitución formal de la FUNDE, las definiciones preliminares como centro de investigación, rápidamente se abrieron paso a una investigación orientada a la formulación de propuestas que contribuyeran a impulsar las transformaciones que el país necesita. Esta precisión conceptual fue importante ya que no se quería investigar por investigar, o investigar solamente para conocer mejor, desvelar o analizar una realidad determinada. Se trataba de conocer, revelar o interpretar la realidad

para indicar propuestas de cambio a la misma. El principal cometido de nuestro trabajo se constituyó entonces en la elaboración de políticas de desarrollo, especialmente la elaboración de políticas socioeconómicas alternativas a las políticas predominantes. De ahí nace nuestro Boletín "Alternativas para el Desarrollo" (junio 1993). De ahí nuestra primera definición institucional como una instancia de investigación y formulación de propuestas de políticas de desarrollo.

1993-1996: primera producción de pensamiento y propuestas

Pasada esa "etapa existencial" de la FUNDE (constantemente cuestionada por el ¿quién soy?), se abre el período donde se gesta su primera producción de pensamiento (1993/96). De hecho, el reto de la formulación de políticas de desarrollo implicaba avanzar en la determinación del concepto y de las estrategias de desarrollo. No se podía ir muy lejos con las propuestas de política de desarrollo si no se contaba con un concepto de desarrollo distinto al que inspiraba las políticas predominantes. No se podía dar consistencia y articulación a las propuestas de política si no se adelantaban algunas estrategias de desarrollo.

A partir de 1993 la FUNDE comienza a producir varios documentos de análisis y a presentar lineamientos de política en variados temas de la problemática nacional: manejo de los desequilibrios macroeconómicos, política industrial, descentralización de los servicios de salud, desarrollo urbano, desarrollo local, desarrollo agropecuario, transferencia de tierras, migraciones y remesas, prevención de desastres, entre los más relevantes. Todos estos análisis comenzaron a ser recogidos en una serie de Documentos de Trabajo, así como en un segundo tipo de publicación denominado "Avances de Investigación" (enero 1996).

A fines de 1995 la FUNDE produce su primer libro (publicado en febrero de 1996), en el cual presenta su concepción del desarrollo, realiza su análisis general de la situación socioeconómica y ambiental del país, y se proponen las bases para una nueva estrategia de desarrollo nacional. En ese mismo año 96 la FUNDE avanza hacia estrategias de desarrollo más particulares, elaborando y publicando lineamientos en torno a la descentralización y el desarrollo local y una

estrategia de desarrollo rural. Ya para finales de 1996 la FUNDE contaba con un importante número de publicaciones que recogían su primera producción de pensamiento y propuestas.

El constante cuestionamiento de nuestro quehacer, nuestra permanente reflexión sobre la realidad interna y nacional, la creciente demanda externa sobre nuestros servicios, entre otras cosas, nos llevó a revisar nuestros esfuerzos y formas de funcionamiento. Nos percatamos así que no bastaba investigar para formular propuestas, sino que había que darle "vida social" a las mismas. Tuvimos el convencimiento que el destino de una publicación sin "vida social" era simplemente los estantes de una biblioteca, y que por tanto sus niveles de incidencia eran muy precarios y limitados. Por tanto, había que incidir explícitamente con las propuestas y no dejarlas dormir en librerías o en las manos de curiosos lectores o asiduos investigadores. Si queríamos ir más allá, y llegar a los centros de toma de decisiones, es decir a las instancias de poder e incidencia, era preciso desarrollar un trabajo específico de cabildeo e incidencia.

Nos siguen acompañando los mismos ideales, los principios originales, las mismas energías y esperanzas. Hoy, después de siete años, la FUNDE se ha llegado a constituir en un importante referente del debate nacional en torno a las problemáticas del desarrollo

El salto hacia el cabildeo y la incidencia: 1996 - 1997

Se fue abriendo así una nueva etapa en la FUNDE, donde destacaba la importancia del cabildeo y la promoción del desarrollo, tanto en el ámbito nacional como local. Es por ello que a fines de 1996 se llevó a cabo un significativo cambio en la estructura de funcionamiento de la Fundación, pasando de la conformación de dos direcciones de investigación (la de Investigaciones Nacionales y la de Investigación

Regional/Local), a una sólo Dirección de Investigaciones (tanto nacionales como locales) y a una nueva dirección denominada de Proyección e Incidencia. Esto expresaba así, el rol central que en ese entonces adquiría el trabajo de cabildeo e incidencia para la FUNDE, y más concretamente el trabajo de diplomacia ciudadana, cuyo fin es "incidir en los que inciden". Con ello, la definición institucional se ampliaba, y aterrizaba en nuestra naturaleza actual: una instancia de investigación, formulación de propuestas, cabildeo y promoción del desarrollo.

Asimismo, el objetivo de "incidir en los que inciden" trajo consigo el reto de avanzar en el mayor desarrollo y concreción de nuestras propuestas generales. No se puede incidir con vaguedades y panfletos. Por ello, nos venimos proponiendo el reto de adelantar propuestas más concretas que cristalicen el pensamiento y las propuestas de políticas de desarrollo ya elaboradas. A partir de entonces, cobra fuerza la elaboración de propuestas de políticas más específicas, que entre las ya publicadas o en período de publicación. Entre éstas podemos mencionar: De participación ciudadana, de descentralización del Estado, de acceso al crédito a los sectores po-

pulares, de reforma a las instituciones de control y supervisión al sistema financiero, de reforma a la política fiscal, de libre competencia, de desarrollo de la pesca artesanal.

Con esta nueva estructura y perspectiva, la FUNDE logra una significativa presencia en el escenario nacional, y se logra convertir en uno de los principales referentes de análisis en torno a la situación socioeconómica del país. Actualmente la FUNDE coordina o participa en importantes redes o procesos sociales a nivel nacional, como la Red para el Desarrollo Local, el Comité de Desarrollo Rural, el proceso de Plan de Nación, entre las más conocidas. Simultáneamente, lleva a cabo una larga labor de asesoría y colaboración con varias alcaldías y comunidades del país: San Salvador, Soyapango, Nejapa, Apopa, Tecoluca, Zacatecoluca, Jiquilisco, San Agustín, Chalatenango, Las Flores, Arcatao, Nueva Trinidad, Los Ranchos, Sonsonate, Acajutla, Olocuilta, San Fernando. Asimismo, la FUNDE ha desarrollado y desarrolla varias actividades de asesoría técnica con diputados, organizaciones sociales, sindicatos, espacios de concertación popular, entre los que destacan el Foro Agropecuario y la Mesa de Organizaciones Campesinas.

En materia de formación y capacitación, la FUNDE también ha venido acrecentando su trabajo. Cabe subrayar los talleres y cursos en temas como políticas macroeconómicas, desarrollo rural, desarrollo local, Incidencia y Cabildeo; cursos impartidos tanto a nivel nacional como a nivel de la región centroamericana.

Al mismo tiempo, en el campo internacional, coordina o dirige redes en el ámbito latinoamericano o mundial (como la Red SAPRIN), participa en esfuerzos como el de Países en Transición (PET) junto a instituciones de Mozambique y Viet Nam, forma parte del Foro Mundial de las Alternativas, del Latin American Studies Association (LASA) y ha establecido varios convenios de

cooperación con prestigiosas Universidades como la Universidad de Aalborg de Dinamarca, la Universidad de Lovaina de Bélgica, la Universidad de York de Canadá, y la Universidad Nacional de Heredia de Costa Rica.

Todo ese trabajo de investigación propositiva e incidencia, fue generando nuevas demandas y una creciente presión hacia la FUNDE. Comunidades, alcaldías, diputados, centros de investigación, universidades, Ongs, medios de comunicación, organizaciones sociales, organismos internacionales, etc., solicitaban, con diversos propósitos e intensidades, nuestra opinión, servicios o apoyo. Esto dentro de una dinámica nacional en donde los cambios políticos y los espacios democráticos, fueron permitiendo que varios de los temas centrales que la FUNDE empezara a trabajar en 1992, pasaran a ser temas prioritarios de la agenda nacional: desarrollo rural, desarrollo local, descentralización del Estado, ajuste estructural, sistema financiero, etc.

Ya para fines de 1997, toda esa demanda y presión hacia la FUNDE hizo que nos encontráramos como una tienda de colonia dentro de una dinámica de supermercado. Por ello, a principios de 1998 nuevos retos estaban planteados: Ser más eficientes en nuestro funcionamiento, modernizar varios procesos administrativos artesanales, en una palabra, poner el aparato organizacional interno a la altura de las demandas externas.

Una apuesta por el desarrollo institucional: 1998 - 1999

Si la FUNDE quería responder con eficiencia y mayor eficacia a los desafíos y exigencias que se le planteaban externamente, no tenía más remedio que hacer una fuerte apuesta por su desarrollo institucional. La solución no podía ser parcial. Por ello fue

necesario emprender un profundo proceso de reingeniería y planeación estratégica, que permitiera poner nuestra incipiente organización institucional a tono con el rol, el espacio y las responsabilidades adquiridas frente a la sociedad salvadoreña durante todos estos años.

Las nuevas exigencias y circunstancias nos llevaron así a nuevas modificaciones en la estructura de funcionamiento interno. Es así como a principios del 98 se reestructuran las dos direcciones anteriores, y se crean tres direcciones (que antes correspondían a las tres áreas de la dirección de investigaciones): la macroeconómica, la sectorial y la regional/local, las cuales, cada una, asumirían los dos procesos esenciales de la FUNDE: la investigación propositiva y el cabildeo/incidencia. Al mismo tiempo, se establece y refuerza la Gerencia Administrativa.

A partir de mediados de 1998 la FUNDE ha venido empleando gran parte de sus esfuerzos y energías en el desarrollo de un proceso de reingeniería institucional (culminado a fines del 98), y planeación estratégica (a culminar a fines del 99), que le está permitiendo ponerse a la altura de sus responsabilidades y de la exigencia de la realidad nacional de cara al próximo quinquenio.

Todo este trabajo de siete años de construcción institucional, de in-

vestigación propositiva e incidencia, se ha podido mantener y desarrollar sobre la base de varios ingredientes: ponderación y equilibrio, mente amplia, seriedad y entrega, trabajo de equipo, visión de largo plazo, flexibilidad y capacidad de renovación, ética y transparencia, sensibilidad social.

Tenemos la seguridad que los cimientos institucionales hasta ahora construidos, nuestro posicionamiento logrado dentro de la

sociedad salvadoreña, junto con los mencionados ingredientes de nuestra receta institucional, permitirán enfrentar adecuadamente los retos que nos depara el nuevo milenio.

Los desafíos ya no son los mismos que nos vieron nacer. El entorno nacional e internacional ha cambiado mucho desde que se constituyó la FUNDE hace siete años. Más aún, los escenarios que se aproximan con la entrada del nuevo siglo son muy distintos a los de fin de siglo.

En el entorno internacional, una precaria y frágil situación financiera seguirá marcando, con distintos bemoles, los mercados mundiales, al tiempo que las estructuras económicas de la mayoría de los países tienden a perder dinamismo, se incrementan los coeficientes de subutilización de las capacidades productivas instaladas, se acelera a diestra y siniestra el desempleo y la precariedad del empleo, la pobreza y la des-

Llegar a esa definición institucional no ha sido una tarea fácil, y como hemos dicho, recoge parte de nuestro propio proceso de desarrollo. En efecto, en los debates que precedieron la constitución formal de la FUNDE, las definiciones preliminares como centro de investigación, rápidamente se abrieron paso a una investigación orientada a la formulación de propuestas que contribuyeran a impulsar las transformaciones que el país necesita

igualdad siguen su avance incontenible, el crimen organizado se fortalece y globaliza, el ecosistema del planeta entero se deteriora.

Todo ello está dando pie a una intensa y generalizada búsqueda por encontrar nuevas soluciones a viejos e irresueltos problemas: cuestionamientos al paradigma y políticas neoliberales por los mismos gurús anglosajones que las concibieron, propuestas de reforma a las instituciones de Breton Woods (sobre todo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial), nueva arquitectura financiera, control del flujo de capitales, creación de un Banco Central a nivel mundial, replanteamiento del rol del Estado así como de la cooperación internacional, etc. La situación de relativa crisis no sólo es de la economía sino también del pensamiento.

De ahí que el escenario de comienzos de siglo se avizore agitado y dinámico, desafiante a la creatividad, con amplios espacios propositivos, abierto a nuevas ideas y planteamientos. También a esta otra de las múltiples caras de la globalización hay que ponerle atención. No podemos quedarnos anclados a las viejas ideas, a los dogmas neoliberales en camino de transformación, a las políticas doctrinarias del mercado. En tal marco, sólo aquellas instituciones o grupos que tengan o desarrollen sólidas y calificadas capacidades propositivas tendrán posibilidad de incidir en los cambios que se avecinan. De ahí el reto de renovar y actualizar nuestro pensamiento, de afinar nuestros motores de

la imaginación y la creatividad, de dar un impulso profundo a la consistencia y viabilidad de nuestras propuestas, de formular políticas públicas serias y responsables.

En el entorno nacional los escenarios se presentan mucho más complejos y difíciles. Dado que no se trata acá de realizar un análisis proyectado de la realidad nacional, bástenos indicar brevemente cuatro posibles escenarios a enfrentar.

A nivel económico: prolongación del período de débil dinámica económica, agotamiento de los anteriores patrones de crecimiento, aumento en las dificultades para mantener la estabilidad macroeconómica. A nivel social: posible inicio de un ciclo de inestabilidad social. A nivel político: falta de liderazgo y credibilidad dentro del sistema político, debilitamiento creciente de éste. A nivel ambiental: deterioro de los recursos hídricos y mayor riesgo y vulnerabilidad ambiental.

Los retos estratégicos: 2000 - 2004

De todo lo antes dicho, y tomando en cuenta los

posibles escenarios a nivel nacional e internacional, he aquí, sin ánimo de agotarlos, lo que desde la FUNDE consideramos algunos de nuestros principales desafíos para el próximo milenio:

- Dotarnos de una sólida capacidad de contribuir al cambio, justamente en un período clave de nuestra transición, en un momento donde los cambios son más

El constante cuestionamiento de nuestro quehacer, nuestra permanente reflexión sobre la realidad interna y nacional, la creciente demanda externa sobre nuestros servicios, entre otras cosas, nos llevó a revisar nuestros esfuerzos y formas de funcionamiento. Nos percatamos así que no bastaba investigar para formular propuestas, sino que había que darle "vida social" a las mismas

demandados, más necesarios y urgentes que nunca.

- Fortalecer nuestro proceso de desarrollo institucional, tanto en su parte directiva, operativa y administrativa, de cara a contar con una verdadera institución. Una institución con procedimientos modernos capaces de dar respuestas oportunas y adecuadas a sus demandas de apoyo internas y a las crecientes solicitudes y requerimientos externos. Una institución con reglas del juego claras que cierra márgenes a la discrecionalidad y al juego de las voluntades personales. Una institución financieramente autosostenible. Una institución transparente, donde no tengan cabida la corrupción, el despilfarro y los malos manejos. Una institución con principios, con vocación de servicio y sensibilidad social.
- Elevar substantivamente la calidad de nuestros productos y servicios, así como la de sus métodos de producción. Esto por medio de un esfuerzo sostenido de capacitación de su personal; de captación de profesionales, nacionales o extranjeros, de alta calidad; de la implementación y aplicación sistemática de mecanismos de evaluación del personal y de su dirección, así como de mecanismos de control de calidad de los productos y los procesos.
- Canalizar esfuerzos y energías en la producción de pensamiento, de cara a contar con una nueva generación de pensamiento en el campo del concepto, las estrategias, las políticas, los indicadores y las acciones del desarrollo.
- Avanzar en la concreción, coherencia y consistencia de las propuestas elaboradas. A estas alturas de nuestro desarrollo, y bajo las actuales exigencias que nos plantea tanto el entorno nacional como internacional, la FUNDE debe seguir trabajando no sólo en el Qué hacer, sino sobre todo en el Cómo hacerlo.

- Establecer alianzas estratégicas con todos aquellos actores favorables a las transformaciones que el país necesita, cimentar amplios puentes con todos los sectores nacionales, fomentar entendimientos y acuerdos nacionales, potenciar sus acciones de diplomacia ciudadana y cabildeo hacia los centros de poder y decisión, manteniendo su orientación preferencial por los sectores más desposeídos del país.
- Mantener su autonomía respecto a las fuerzas políticas, económicas y sociales del país, en el marco de una tendencia hacia la instrumentalización política de las organizaciones sociales, o de la seducción de los poderosos.

Agradecimientos

No podemos cerrar este breve recorrido por nuestra historia sin agradecer profundamente a quienes desde el comienzo creyeron en la FUNDE, a quienes han venido compartiendo nuestros esfuerzos, a quienes nos han apoyado con recursos financieros, técnicos o académicos. Una de las grandes lecciones surgidas desde nuestra experiencia es que la democracia y el desarrollo se deben construir en sociedad, es decir con otros socios y actores, tanto nacionales como internacionales. La FUNDE misma es producto de un sinnúmero de esfuerzos y colaboraciones que se han venido articulando y tejiendo durante varios años, los cuales están a la base de su actual presencia nacional y de las perspectivas de su futuro desarrollo.

Gracias por esa confianza, ese apoyo, esas enseñanzas. Confiamos en que nuestra proyección estratégica, la profundidad y seriedad de nuestro compromiso, y los frutos de nuestro trabajo para el próximo quinquenio, expresarán de mejor manera ese agradecimiento.