

El Desarrollo Local del Gobierno: Más Allá del Discurso

Flora Blandón de Grajeda

Introducción

Es evidente que en el transcurso del presente año han habido cambios en el gobierno, no sólo en las caras y figuras del gabinete sino en su política macro y sectorial. Lógicamente este cambio de funcionarios está relacionado con el cambio en la política gubernamental, de la que a estas alturas aún no se observa un rumbo definido.

Uno de los indicadores de cambio lo dio la presentación pública, a inicios del año, de la concepción del gobierno sobre el desarrollo local, a partir de la publicación en los principales rotativos del país del suplemento «Desarrollo social de corto plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un trato con el progreso.» Posteriormente a dicha publicación se han presentado, sistemáticamente, informes gubernamentales sobre las acciones realizadas

en el marco del «desarrollo local» en distintos municipios del país.

En esta oportunidad, al finalizar el presente año y, dado que la FUNDE ha venido, desde su inicio, trabajando esta temática, se ha considerado importante hacer un análisis sobre el «desarrollo local» concebido e impulsado por el gobierno, a la luz de algunos trabajos conceptuales en relación al tema y de nuestra experiencia en algunas zonas del país en cuanto a la formulación de propuestas de desarrollo regional/local.

Se pretende, por lo tanto, dar elementos conceptuales y prácticos sobre el significado del desarrollo local, para valorar posteriormente la concepción y la práctica del gobierno sobre dicho aspecto, expresadas durante el presente año.

Algunos Antecedentes

En su discurso inaugural del 10. de junio de 1994, el Presidente de la República mencionó que el objetivo primordial del gobierno era el logro de la paz social a través de la construcción de un país de oportunidades con movilidad social. Para lograr este objetivo propuso, entre otros, los siguientes mecanismos: la modernización del Estado, la descentralización y el *desarrollo local*.

Posteriormente, en septiembre de ese mismo año comienza a circular el documento «Política de desarrollo socio económico local y estrategia operativa», como una propuesta sujeta a discusión. Es hasta enero de 1996 que se vuelve a tener conocimiento de la misma bajo la forma mencionada en la introducción.

No es difícil relacionar el interés de parte del gobierno por impulsar dicha estrategia, con los cambios ocurridos en los inicios de su período en el Fondo de Inversión Social, así como con la propuesta de creación de la Corporación para el Desarrollo Local, que no fructificó y, la transformación del FIS en Fondo de Inversión para el Desarrollo Local, incluida la renuncia de su Presidenta, Norma de Dowe, con todo el afán propagandístico que esto ha tenido.

Ha pasado muy poco tiempo para poder tener una idea clara sobre lo que el gobierno pretende con el nuevo FIS, aunque en principio, y de acuerdo a lo que se maneja en la propaganda gubernamental como desarrollo

local, el FIS será una instancia que canalizará servicios de educación, salud y obras de infraestructura, principalmente, a los municipios. (Si esto es así, vale la pena pre-

guntarse si más que descentralizar lo que el gobierno está haciendo es desconcentración a otro ente centralizador como es el FIS.)

Ubicación Conceptual: Lo Local y el Desarrollo

Lo local puede tener varias interpretaciones: una comunidad, un caserío, un cantón o un municipio. Al respecto, y para ser congruentes con el planteamiento gubernamental, asumimos la identificación de «lo local» con el municipio.

Una valoración que consideramos importante hacer es que los municipios en el país son sumamente heterogéneos como para asumir que todos pueden enfrentar los retos que implica una estrategia de desarrollo local; por lo tanto—como ya lo hemos mencionado en otro momento—algunos municipios representan espacios muy pequeños y débiles como para asumir las responsabilidades que se les está asignando en la estrategia planteada.

Otro punto a ubicar es el relacionado con el concepto de desarrollo local. Parafraseando a Boisier, el desarrollo local tiene que ser un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la *localidad*, de la *comunidad local* como un todo y de *cada individuo* residente en ella.¹

En esto vale la pena detenerse un poco, ya que dependiendo del concepto que se tenga de desarrollo local, así se diseñarán la estrategia y las políticas a impulsar.

En ese sentido, el gobierno plantea que el propósito de la estrategia de desarrollo local es «contribuir con la estabilidad y el progreso

social del país. Si se desarticulan los focos de pobreza y marginalidad existentes en todo el país, la paz lograda políticamente hace tres años, se transformará en el nacimiento de la paz social, pues todos los sectores de la sociedad gozarán de los beneficios sociales y económicos a los que tienen derecho, logrando con ello la estabilidad política y social de la nación»².

La lectura de lo anterior nos permite inferir que el gobierno ve en la estrategia de desarrollo local la continuación de su política de com-

pensación social,³ orientada a paliar de alguna manera los costos sociales de su política; asimismo, las actividades tradicionales que el gobierno ha estado desarrollando en materia de infra-

estructura, salud y educación se han ubicado como actividades de desarrollo local.

Por lo tanto, valdría la pena una aclaración sobre los componentes básicos que debería tener un concepto de desarrollo local, para poder asumirse como tal.

Ya anteriormente se ha delimitado el concepto de desarrollo local, ahora bien, el desarrollo de una región o una localidad (el municipio, como lo maneja el gobierno), parte de la existencia de un proceso de crecimiento económico.⁴ Esto nos está indicando que no se puede hablar de desarrollo si no existe un proceso de crecimiento económico en marcha. Esto es difícil de medir en un país como éste, en donde los sistemas de información dejan

El desarrollo local tiene que ser un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la localidad, de la comunidad local como un todo y de cada individuo residente en ella.

mucho que desear, más aún cuando se está hablando de información local; pero no es equivocado afirmar que el crecimiento económico está muy lejos de muchos de los 262 municipios con que cuenta el país.

En tal sentido, existe una diferencia sustancial en el concepto del gobierno, en donde los esfuerzos están centrados en el desarrollo social de corto plazo; esto es congruente con que para el gobierno el objetivo central es contribuir con la estabilidad y el progreso social. Tampoco queremos ser totalmente negativos en nuestras valoraciones, pero consideramos que es importante que a las cosas se les de el nombre que les corresponde, ya que la camisa de estrategia de desarrollo local nos parece que le queda muy grande al contenido de la propuesta gubernamental y más aún a su aplicación práctica.

Para corroborar

mejor la afirmación anterior, hay que mencionar que adicionalmente al crecimiento económico, que se presupone existe en una localidad, el desarrollo local debe contar con lo siguiente:⁵

□ *Un creciente proceso de autonomía decisional*, o sea, hasta qué punto una región o localidad es capaz de crear y mejorar su capacidad de toma de decisiones en el marco de su desarrollo. Esto se relaciona directamente con el proceso de descentralización que se piensa impulsar. Aquí la pregunta sería: ¿hasta qué punto el gobierno está pensando en serio en crear esas capacidades en los municipios?, partiendo de algo dicho anteriormente en cuanto a la heterogeneidad existente entre ellos, principalmente en cuanto son pocos los municipios que estarían preparados administrativa y técnicamente para asumir un proceso de descentralización en función del desarrollo.

Son pocos los municipios que estarían preparados administrativa y técnicamente para asumir un proceso de descentralización en función del desarrollo.

Obviamente la tarea de fortalecimiento municipal es titánica por la deficiente situación de la mayoría de los municipios, debido a su marginación histórica de parte del modelo de crecimiento económico y de las políticas gubernamentales. Esta situación es más evidente en el caso de algunos de los municipios rurales, en donde ni el alcalde ni su concejo municipal saben leer ni escribir, por ejemplo.

□ *Una creciente capacidad para apropiarse parte del excedente económico generado en la localidad a fin de reinvertirlo en la misma.* Hay que recordar que la premisa básica es la existencia de crecimiento económico a nivel local, por lo que no es difícil entender que este proceso de reinversión del excedente no puede

ser real en municipios con poca capacidad productiva y altos niveles de pobreza como los que existen en el país.

□ *Un creciente proceso de inclu-*

sión social. Esto tiene que manejarse en dos vías, por un lado una mejora sistemática en los ingresos de la población, y por otro, en la creación de condiciones que permitan una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones que les competen como localidad. En ese sentido, el mejorar los ingresos de la población está íntimamente relacionado con la creación de empleo al interior de la localidad, para evitar los procesos migratorios hacia centros urbanos más desarrollados, que se dan en la actualidad; y por otra parte sería necesario crear condiciones que garanticen la participación de la población, más allá de la realización de los cabildos abiertos formales, que en nada favorecen dicha participación.

□ *Un creciente proceso de concientización y movilización social en relación al medio ambiente y específicamente los recursos naturales.* Esto cae por su propio peso. Los

espacios locales son los más idóneos en función de la protección ambiental y el manejo de los recursos naturales, y su importancia radica en que el desarrollo tiene que garantizar no sólo la mejoría en el nivel de vida de la población actual, sino también de las futuras generaciones y en ese sentido, la atención que se le brinde a aspectos relacionados con el medio ambiente es fundamental para lograr un desarrollo sustentable.

□ Una creciente auto-percepción colectiva de «pertenencia», o sea en qué medida la población de una localidad siente que pertenece a dicha localidad, con costumbres y tradiciones que los hace fácilmente identificables con el lugar.

Al observar los puntos mencionados anteriormente, es evidente que el desarrollo local va mucho más allá de la simple estabilidad social a partir de la ejecución de programas orientados a los aspectos sociales e infraestructurales.

Otro elemento importante es que hablar de desarrollo local en los términos planteados antes, implica una visión de proceso que permita, por una parte, priorizar las actividades a realizar y, por otra, definir en cada localidad el tejido socioinstitucional que será el responsable de impulsar dicho proceso, lo que se conoce como la construcción social de la región o localidad.

A Manera de Reflexión Final

Lo presentado en este artículo es un intento por señalar a la luz de la complejidad existente en materia de desarrollo local, que existen aspectos importantes que no se observan en la lógica gubernamental cuando habla de desarrollo local y que en este momento los dejaremos sólo punteados.

□ Es importante partir de las condiciones reales en que se encuentran los distintos municipios del país; no se puede considerar que todos ellos cuentan con características homogéneas por-
que lo que tenemos en la actualidad es todo lo contrario. Dicha heterogeneidad va más allá de diferencias espaciales y condiciones agrológi-

cas, para decir algunas de carácter físico, sino más importante aún son las diferencias en los niveles en que se encuentra el tejido socioinstitucional en cada localidad.

□ La definición de los agentes que participarán en la estrategia es uno de los puntos principales. En ese sentido, el gobierno plantea que son el gobierno central, el gobierno municipal y las

comunidades. Al respecto, y retomando lo dicho anteriormente, en la realidad de cada municipio existe un conjunto de agentes que desempeñan tareas importantes a nivel local; en ese sentido, para efectos de incluir y no excluir se tendría que mencionar la importancia de la participación de la sociedad civil en un proceso de este tipo, que es un concepto más amplio que si lo remitimos sólo al gobierno municipal y a las comunidades.

□ La participación de los agentes locales es un aspecto de vital importancia en función de la estrategia. Pero tiene que haber claridad que dicha participación es necesaria desde la definición de la

En la medida que los agentes locales participen en decir qué quieren para su localidad, cómo y cuándo lo quieren, en esa medida será su nivel de compromiso al momento de la implementación de la estrategia.

estrategia misma, ya que en la medida que los agentes locales participen en decir qué quieren para su localidad, cómo y cuándo lo quieren, en esa medida será su nivel de compromiso al momento de la implementación de la estrategia. Por lo tanto, se está hablando de una participación real del conglomerado social que vive en la localidad. Esto, por supuesto, va

más allá de la realización de simples cabildos abiertos, en donde la participación se vuelve un acto formal que es realizado en función fundamentalmente de la legitimización de las acciones de los gobiernos municipales.

□ Un último aspecto está relacionado con lo señalado sobre la pequeñez y debilidad de algunos de los espacios locales en los que se quiere implementar la estrategia. Al respecto, es necesario pensar que en algunos casos, en lugar de centrar la atención en los municipios individualmente, va a ser importante entrar en un proceso de construcción de regiones, que en un primer momento pueden considerarse como agrupamientos de aquellos municipios que presenten condiciones propicias para agruparse. Esto no hay que entenderlo solamente en la lógica de los Concejos Departamentales de Alcaldes (CDA's), ya que en esa lógica se puede llevar a una departamentalización propiamente, sin descartar que en algunos casos esto pueda funcionar. Pero más importante que la definición espacial de una región es la construcción social de la misma, en donde juega un papel fundamental la participación

del tejido socioinstitucional, en este caso regional.

Notas:

¹Boisier maneja el concepto de desarrollo regional, y lo define como «un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la *región*, de la *comunidad regional* como un todo y de *cada individuo* residente en ella». Sergio Boisier, «La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas», Serie *Ensayos*, Documento 92/11, ILPES.

²*La Prensa Gráfica*, 11 de enero de 1996, Suplemento «Desarrollo social de corto plazo: Estrategia de desarrollo local. Un trato con el progreso». Gobierno de El Salvador.

³El FIS fue creado principalmente para eso, por lo tanto llama la atención que sea precisamente esta institución maquillada, la que se va a encargar de lo relacionado con la estrategia de desarrollo local. Adicionalmente a lo anterior, en las acciones se ha dado énfasis a lo que tiene que ver con el desarrollo social.

⁴Boisier señala que el desarrollo de una región presupone necesariamente la existencia de un proceso de crecimiento económico. Sergio Boisier, *op. cit.*

⁵Estos se conocen como atributos del desarrollo regional, que cazan perfectamente con el tema del desarrollo local. Sergio Boisier, *op. cit.*

Títulos recientes de la serie Alternativas para el Desarrollo:

- | | |
|---|--|
| <p>36. "Declaración de Oaxaca: El Marco de una Alternativa al Ajuste Estructural"; abril 1996.</p> <p>37. "Balance de los Dos Primeros Años de la Gestión de Calderón Sol"; "Comunicado de Prensa 6/6/96"; "El Desarrollo Local en el Informe del Presidente"; "El Sube y Baja de la Integración Centroamericana en el Gobierno de Calderón Sol"; "Crédito para los Sectores Populares bajo la Administración Calderón Sol"; mayo/junio 1996.</p> <p>38. "La Integración Financiera: Un Tema Sustantivo para Centroamérica"; "El Salvador: La Apertura Comercial y la Integración Centroamericana"; "La Actividad Económica Salvadoreña en el Primer Semestre de 1996"; julio 1996.</p> | <p>39. "Gestión Ambiental desde el Municipio: Hacia la Definición de un marco Legal e Institucional. El Caso del Municipio de Nejapa"; "Acajutla; Industria y Contaminación Ambiental"; "El Programa de Transferencia de Tierras en Tecoluca: Situación Actual y Proyecciones"; agosto 1996.</p> <p>40. "¿Conviene o No Conviene la Privatización de ANTEL?"; "La Ley de la Tierra: De la Reforma Agraria al Mercado de Tierras"; "El Manifiesto de ANEP"; septiembre 1996.</p> <p>41. "¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?"; "Los Microempresarios en el Sistema Financiero de El Salvador"; "Desarrollo Sustentable y Desarrollo Regional/Local en El Salvador"; "Hacia una Propuesta de Regionalización del País"; octubre 1996.</p> |
|---|--|