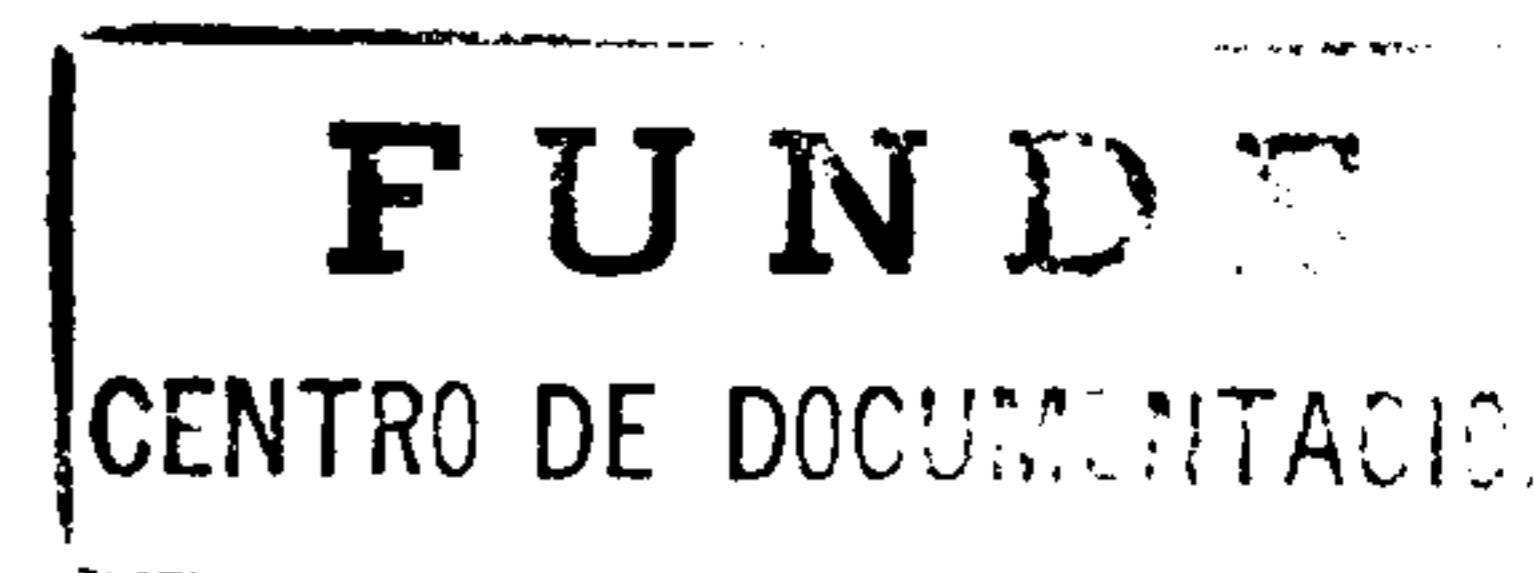


Documento de Trabajo

No. 83



**EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL COMO PARTE
SUSTANCIAL DE UN PLAN DE SEGURIDAD Y UNA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL EN EL SALVADOR**

*Ponencia presentada por el Lic. Alberto Enríquez,
Director de Proyección e Incidencia de la
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
en el Pánel Forum sobre "IDENTIFICACION Y COORDINACION DE
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL",
organizado por el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE).*

San Salvador
Septiembre 1996

EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL COMO PARTE SUSTANCIAL DE UN PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

Alberto Enríquez V.
Septiembre 15 de 1996.

I. INTRODUCCION.

Para la FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) y para mí en lo particular, es muy satisfactorio y un gran estímulo a nuestro trabajo, la oportunidad de compartir e intercambiar reflexiones, propuestas y conclusiones en torno a aspectos fundamentales para el desarrollo socio-económico de nuestro país, especialmente cuando se trata de hacerlo con importantes agentes del mismo.

Quiero por eso, en primer lugar, agradecer la invitación del Colegio de Altos Estudios Estratégicos a participar en el tramo final del Curso que se está llevando a cabo y que entiendo está centrado en la formulación y redacción del Plan de Seguridad y la Estrategia de Desarrollo Nacional.

Tal como me lo pidieron los Organizadores de este Pánel, lo que haré es compartir con ustedes algunas reflexiones en torno a la necesidad de que una estrategia de Seguridad Nacional y Desarrollo incorpore como una pieza clave dinámicas efectivas de desarrollo regional y local y en torno a ciertos componentes y factores -no los agotaremos todos por las condiciones limitadas de este pánel en cuanto al tiempo- que a partir de nuestras investigaciones y experiencia en este terreno, consideramos fundamentales para todo proceso de Desarrollo Regional y Local.

II. HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE.

Lograr en El Salvador un desarrollo **sustentable**. Esta es la propuesta que desde su nacimiento en 1992 ha venido haciendo la FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE). Y a la que hace poco se ha sumado la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) cuando en su "Manifiesto Salvadoreño" publicado en el mes de julio recién pasado afirma expresamente que "la realidad que aspiramos para El Salvador puede ser detenida en seco, si no tomamos en cuenta el imperativo del desarrollo sustentable" (Pág 11).

Esta propuesta tan simple en apariencia, entraña para nuestro país un desafío de alcances ímagineables, su enrumbamiento hacia un experimento sin precedentes, hacia un programa complejo de profundas transformaciones estructurales que incluyen todas las esferas de la vida nacional.

Un desarrollo sustentable que tiene como objetivo básico la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones, supone una estrategia para enfrentar con éxito las graves debilidades y distorsiones del actual "modelo de crecimiento económico" que se impulsa en El Salvador y que podemos resumirlas en:

- a. Fragilidad y dependencia de flujos externos
- b. Consumismo en detrimento del ahorro interno.
- c. Concentración y exclusión. Extrema riqueza/extrema pobreza.
- d. Grave deterioro del capital humano y el capital natural (medio ambiente).
- e. Debilitamiento de las capacidades productivas.

Ahora bien, a estas alturas del Siglo XX, cuando aumentan vertiginosamente la velocidad y la fuerza con que avanza el proceso de **globalización**, ya no es posible esperar que surja un gran modelo único para el desarrollo en el mundo. Ni siquiera para el Continente Latinoamericano. De hecho, esa ha sido una de

las fallas de las medidas del Ajuste Estructural aplicadas en todo el mundo, sin consideración sustancial de las diferencias reales en recursos, culturas, ambientes y -cosa que es de mayor importancia aún- de los objetivos concretos de las poblaciones de los distintos países.

Aquí es importante consignar que los mismos organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han venido percibiendo esas fallas y la prueba de que comienzan a ser más concientes de ellas es que están estudiándolas con mayor interés y profundidad. El Banco Mundial, por ejemplo, está iniciando en estos días una selección de 10 países en el mundo para emprender un estudio del impacto que ha tenido en ellos el Ajuste Estructural. Y quiere hacer dicho estudio con participación de la sociedad civil, en concreto, de una amplia red internacional de la cual la FUNDE está formando parte.

Precisamente, tomando en cuenta muchas de esas fallas y situándose de cara al proceso de globalización, han empezado a plantear que éste exige a los países latinoamericanos profundos cambios en sus estrategias de desarrollo, lo que a su vez implica transformaciones estructurales en los Estados.

Lo anterior, por supuesto, es válido para El Salvador que, por su parte, viene viviendo cambios muy grandes y al salir de una guerra civil de más de 10 años a través de un proceso de negociaciones que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, se encuentra en un momento muy oportuno para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo sustentable, una nueva y adecuada estrategia de seguridad y defensa nacional, para crear un Estado capaz de orientar y darle soporte a esas estrategias y para promover y asegurar una renovada y vigorosa participación de la sociedad civil.

Pero un desarrollo sustentable jamás se logrará imponiendo modelos construidos en las capitales del mundo o en los edificios de los Organismos Multilaterales. Tiene que estar basado en la experiencia de base y en la participación activa -es decir con su pleno involucramiento- de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos económicos, sociales y ambientales.

III. MARCO NECESARIO PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL/LOCAL.

En este marco y por estas razones, la FUNDE ha venido planteando que el desarrollo regional/local es una pieza indispensable en El Salvador para responder a los retos de un desarrollo sustentable. Por eso, si ustedes están trabajando un plan que pretende, además articular esa estrategia de desarrollo nacional con un Plan de Seguridad Nacional, no sólo deben tener en cuenta el desarrollo regional y local sino incorporarlo como una parte sustantiva.

Pero un desarrollo regional/local no es la simple realización o suma de actividades económicas, sociales o culturales en los municipios, departamentos o regiones como lo expresan algunas instancias gubernamentales como la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

Se trata de un desarrollo regional y local que pretende, por una parte, generar espacios y dinámicas de desarrollo con alta participación de los diversos agentes y sectores desde todos los rincones del país y por otra, recuperar para el país en su conjunto todas las regiones y localidades en calidad de sujetos del desarrollo.

Este es el marco necesario en el que debemos situar el debate y los esfuerzos para un verdadero **desarrollo local y regional**. No se trata de un trabajo aislado. No debemos ver el desarrollo local como algo que nace y muere dentro de los límites territoriales de un municipio; como algo separado y desconectado de otros esfuerzos locales y regionales dentro del país y del país en su conjunto.

Impulsar el desarrollo local y regional, si lo comprendemos y hacemos adecuadamente, es una forma de participar en el desarrollo del país y en las transformaciones que este necesita y es una forma activa y creadora de conectarnos con las corrientes centroamericanas y mundiales. Es clave tener esto siempre presente, pues tiene implicaciones y consecuencias de gran alcance.

La FUNDE, a partir de su propia experiencia acumulada desde 1992, al vincularse por medio de sus investigaciones -participativas y propositivas- a experiencias concretas de desarrollo regional y

local en Tecoluca y Chalatenango primero y en Nejapa y Acajutla posteriormente y a través de diferentes intercambios y debates con otras experiencias y agentes nacionales e internacionales que están involucrados de manera diversa en procesos regionales y locales de desarrollo, ha venido construyendo su propio enfoque y propuestas en torno a lo que debe ser un desarrollo regional/local impulsado desde y para la estrategia nacional de desarrollo.

Este enfoque incluye, por supuesto, algunos aspectos sustantivos que son comunes a las diversas experiencias y procesos y que podemos considerar como componentes fundamentales del mismo. Dichos componentes también posibilitan visualizar de manera más clara los grandes obstáculos y restricciones que aún existen en nuestro país para avanzar hacia un desarrollo humano y sustentable.

En esta oportunidad queremos, pues, avanzar algunas de estas conclusiones, señalando esos componentes comunes y claves pero subrayando su carácter de "avances" con todo lo de provisionalidad que este término encierra y destacando que la palabra de los actores y protagonistas de dichas experiencias y procesos tiene actualmente y seguirá teniendo siempre un valor fundamental.

VI. ALGUNOS COMPONENTES CLAVES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL/LOCAL.

1. Un concepto claro: Qué es el Desarrollo Regional/Local.

Precisamente porque el desarrollo local y regional es un tema "de moda" actualmente y se habla de él en toda América Latina y en nuestro país, es fundamental tener claro un mínimo marco conceptual.

No se trata de construir o repetir alguna definición académica. Se trata de **delimitar** cuáles son los componentes claves que integran ese desarrollo regional/local que queremos impulsar.

En primer lugar -como ya lo planteamos antes- se inscribe dentro de un desarrollo sustentable nacional. Un desarrollo

multidimensional, cuyo objetivo básico es la riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones.

En segundo lugar, se trata de un proceso de concertación entre los agentes locales y de éstos con agentes regionales, nacionales e internacionales, para impulsar un proyecto común que combine crecimiento económico, cambio social y cultural sostenido, equidad, sustentabilidad ecológica, participación, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial. Y que tiene como finalidad el desarrollo sustentable de la comunidad regional/local como un todo y el bienestar de cada familia y ciudadano/ciudadana.

Por consiguiente, no cualquier acción que se impulsa en un municipio o región genera desarrollo local o regional, ni se inscribe automáticamente en su lógica.

Impulsar el desarrollo de una localidad y/o una región implica, entre otras cosas:

- = Un proceso de concertación gradual, creciente y sostenido.
- = Un proceso creciente de ganar y fortalecer autonomía decisional.
- = Una creciente capacidad regional o local de captación y reinversión de excedentes.
- = Un proceso creciente de inclusión social.
- = Una creciente conciencia y acción ambientalistas.
- = Una creciente sincronía inter-sectorial y territorial del crecimiento económico.
- = Un verdadero enfoque de género y una creciente participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones.
- = Una creciente percepción colectiva de **pertenencia** local y regional.

= Una política y planes concretos de desarrollo y cualificación del capital humano.

2. Concertación de los Agentes locales/regionales de Desarrollo.

Este es un factor determinante. Sin él no hay desarrollo socio-económico. Implica, en primer lugar, una concertación entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil organizada.

La sociedad civil está conformada por sectores y comunidades que tienen intereses comunes y distintos que incluso pueden llegar a ser contradictorios. Por eso hablamos de concertar, es decir, de ser capaces de dialogar, ponerse de acuerdo, llegar a compromisos y cumplirlos.

Esto exige, por tanto, en cada organización, institución, ONG que participa en el proceso de desarrollo, la decisión de comprometerse con ese proceso. Ser parte del mismo, asumiéndose como co-responsable de sus éxitos y fracasos.

Esto demanda a cada quien definir bien su naturaleza propia, su misión, sus objetivos y su papel, de manera que su trabajo ofrezca un aporte "específico", un "plus" que se puede ver y medir y que es complementario con los aportes de los demás.

Y también demanda calidad en el trabajo o servicio. Dar lo mejor y de la mejor manera.

3. Gobierno Municipal de Nuevo Tipo.

En el caso salvadoreño el gobierno municipal es la instancia gubernamental más cercana a la sociedad civil. No existen además gobiernos regionales o departamentales. Los gobernadores departamentales no ejercen verdaderas funciones de gobierno. Por ello, al hablar de desarrollo local y regional el rol de los gobiernos municipales es fundamental.

Ahora bien, un desarrollo sustentable exige un nuevo tipo de gobierno municipal que rompa con el que hemos conocido en lo que va del presente siglo en el país. Sus características principales deberán ser:

- 3.1. Promotor y coordinador del desarrollo del municipio y la región en que éste se circunscribe.
- 3.2. Promotor de la democracia: de la participación ciudadana en las decisiones más importantes.
- 3.3. Promotor y facilitador de la concertación entre Gobierno municipal, sociedad civil local, Gobierno Central y agentes regionales, nacionales e internacionales.
- 3.4. Generador de servicios públicos de alta calidad.
- 3.5. Administrador y Gerente colegiado, eficiente, eficaz y transparente.
- 3.6. Factor de fortalecimiento de una verdadera autonomía municipal, descentralización del Estado y de una relación constructiva y complementaria con el Gobierno central y sus diferentes instancias.
- 3.7. Generador y gestor de fondos para el desarrollo.
- 3.8. Constructor de un marco legal e institucional adecuado al desarrollo que se impulsa, moderno.
- 3.9. Impulsor y motor de la conformación de una "región para el desarrollo" a través de la formación y consolidación de una mancomunidad municipal u otra forma.
- 3.10 Impulsor de la relación con gobiernos municipales a nivel nacional y del gremio nacional de alcaldes, COMURES.
- 3.11 Flexible y abierto a los cambios, para lo cual debe promover mucho intercambio con gobiernos locales del país, de Centro América y el resto del mundo.
- 3.12 En permanente capacitación y crecimiento a sus diferentes niveles.

4. Sociedad Civil de Nuevo Tipo.

- 4.1. De nada serviría un Gobierno municipal que haga todo lo anterior, si la sociedad civil no juega el papel que le

corresponde. Deberá convertirse en el principal protagonista del desarrollo.

- 4.2. Para ello, es necesario recordar que la sociedad civil no es algo homogéneo, uniforme, sino todo lo contrario. La sociedad civil está integrada por distintos sectores y comunidades organizados, con intereses diferentes y hasta contradictorios.
- 4.3. Una sociedad civil participativa, concertadora exige organizaciones, instituciones, ONG's con alta capacidad de construir propuestas, organizarse, escuchar, ceder, comprometerse, tomar acuerdos y cumplir sus compromisos.
- 4.4. Allí está la exigencia para cada organización sectorial o comunal, para cada ONG. Eso implica profundas transformaciones y reestructuraciones.
- 4.5. Además, debe ser capaz desde su diversidad y heterogeneidad de concertar y trabajar conjuntamente con el gobierno local y con el Estado nacional.

5. Diagnóstico permanente: Conocer la realidad cada día mejor.

A la base de cualquier estrategia exitosa siempre debe haber un buen diagnóstico. Una estrategia de desarrollo local exige un diagnóstico de la localidad, del municipio, de su entorno, de sus tendencias, de sus restricciones, amenazas y oportunidades.

Hablamos, por consiguiente, de un diagnóstico dinámico, cambiante, que cada día va ganando profundidad y amplitud. Y que debe mantenerse de forma permanente y sistemática.

Finalmente, se trata de un diagnóstico operativo, práctico, pues su finalidad es mejorar nuestro impacto en la realidad, transformarla por la vía del crecimiento y el desarrollo.

6. Trascender y fortalecer el Espacio Local y Municipal:

6.1. Construir Región.

Un espacio local o municipal, como Las Vueltas en Chalatenengo, Nejapa en San Salvador o Tecoluca en San Vicente, es insuficiente para impulsar un desarrollo sustentable. Por eso necesita ampliarse por la vía de crear una "región".

La FUNDE plantea, en consecuencia, la necesidad del Desarrollo Regional/local y no simplemente local o municipal. Y considera eso como pieza clave del desarrollo del país. La construcción de una región para el desarrollo de ninguna manera supone menospreciar o diluir los espacios locales o municipales. Todo lo contrario. Se trata de fortalecer su papel y de potenciarlo por la vía de su articulación y "agrandamiento" al ser un eslabón fundamental en el desarrollo de aquella región de la cual son parte.

Creemos además que el impulso de un proceso que resuelva el gravísimo problema de una división político-administrativa que ya no responde a las dinámicas y exigencias del desarrollo del país debe comenzar a resolverse buscando la manera más efectiva y factible de hacerlo y vemos un camino en la integración de asociaciones o mancomunidades municipales.

6.2. Integrarse al país.

Esto es una necesidad. No puede haber desarrollo sustentable aislándose de la dinámica nacional, sino solamente como parte de la misma.

Para un desarrollo sustentable, se necesitan recursos que no hay en la localidad ni en la región por grande y rica en recursos que sea. Se necesita del Estado y de la Sociedad civil en términos nacionales para todo tipo de recursos: naturales, humanos, técnicos, financieros.

Pero el país también necesita de cada una de sus regiones y localidades y de los recursos que ellas pueden generarle.

Se trata, no sólo de establecer relación con el país o con sus instancias centrales, sino de ser verdadera "parte integral" de su desarrollo. Capaz de aportar y asumir. Se trata de ser un

engranaje que encuentra su razón de ser en algo mayor, en algo más amplio: el desarrollo nacional.

6.3. Conectarse con el Mundo.

En un mundo que se globaliza aceleradamente, que multiplica sus mecanismos de comunicación e información ya no se puede estar aislado.

Una localidad y región que quiera sostener una dinámica de desarrollo sustentable, debe establecer vínculos directos con el mundo.

Y esto en todos los campos: inversión, producción, comercialización, tecnología, información, capacitación, educación.

Una relación creadora y fecunda con otros países y regiones del mundo puede convertirse sin duda, en fuente de enriquecimiento, innovación, ampliación del desarrollo.

7. Definir una Estrategia y Planes de Desarrollo propiamente tales.

En el caso de ustedes como alumnos de este Curso, están haciendo el ejercicio de diseñar un Plan de Seguridad Y una Estrategia de Desarrollo Nacional. Han estudiado y discutido cuáles son sus componentes fundamentales. Por ello sólo quiero subrayar tres aspectos que me parecen vitales.

El primer aspecto es que la construcción de una estrategia o un Plan de Desarrollo Sustentable municipal o regional no es la elaboración de documentos ni es principalmente un trabajo técnico.

Se trata de diseñar, acordar, ejecutar y evaluar un proyecto político **de desarrollo**. No debemos menospreciar la parte técnica ni el papel de los profesionales, los técnicos y los expertos. Pero lo más determinante es la decisión política, el compromiso de los agentes sociales. Sin esto, lo técnico no tiene el menor sentido.

El segundo aspecto es la necesidad de conocer e identificar cada vez mejor los **factores críticos** y los **motores claves** del desarrollo de la región o del municipio. Es necesario ir

mejorando los primeros y fortaleciendo los segundos. Sobre esa base se irá ganando la **competitividad** municipal y regional.

Y el tercer aspecto es la necesidad de que la región o el municipio vaya **construyendo instrumentos** adecuados que le permitan avanzar, sostener los logros y dar seguimiento a todo el proceso de desarrollo. Instrumentos de diverso tipo. Un ejemplo puede ser la creación de un Consejo de Desarrollo Municipal.

8. **Proyección, "Marketing" y Cabildeo.**

Esto es algo vital y que pocas veces se hace. Cuando un Municipio o una Región están impulsando un proyecto de desarrollo, debe impulsar políticas de **comunicación**. Debe ser capaz de "vender" su proyecto (marketing), con el objeto de ganarle reconocimiento y apoyo.

El reconocimiento y apoyo de otras regiones, del país en su conjunto, de organismos multilaterales, de empresas internacionales, de otros países es fundamental. Pero hay que saber conquistarlo primero y sostenerlo y ampliarlo después.

Exige, por tanto políticas permanentes y consistentes para comunicar y **proyectar** lo que la localidad y/o la región está haciendo, su valor, sus potencialidades y sus limitaciones.

Pero no sólo eso: exige conocer todos aquellos centros de decisión que pueden afectar positiva o negativamente el proceso local y regional de desarrollo. Centros que están dentro del país como Ministerios (Economía, Hacienda, Agricultura y Ganadería), grupos empresariales y centros que están fuera del país como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Identificarlos, irlos conociendo cada día mejor para tratar de incidir en sus políticas y decisiones. Se necesitan, pues políticas de **cabildeo**.

V. REFLEXION FINAL: A PROPOSITO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

La aventura del desarrollo sustentable no es fácil y menos en un país como El Salvador donde, no sólo tenemos pocos recursos y una situación en que grandes contingentes de nuestra población y muchas regiones y localidades viven en pobreza y extrema pobreza, sino donde los espacios democráticos y la verdadera participación ciudadana son aún muy restringidos.

El reto es pues, muy grande. Pero si a la dimensión del desarrollo sustentable añadimos la "seguridad" nacional, consideramos que nuestro planteamiento cobra aún mayor vigor y actualidad. La seguridad del país necesita también una dimensión territorial. Una dimensión regional y local. Como lo han venido estudiando ustedes, el concepto de Seguridad Nacional ha cambiado y no podemos verlo solamente como un problema militar, hay que verlo de manera integral, como un asunto político que involucra a toda la nación, a toda la población.

Una verdadera seguridad nacional no se basa en el control de la ciudadanía, sino en un genuino plan de desarrollo del país. Por eso, seguridad nacional y desarrollo nacional están profunda y dinámicamente relacionados y la democracia es un requisito indispensable para ambos.

El fortalecimiento de las relaciones civiles-militares son de importancia vital y de doble vía: las Fuerzas Armadas deben convertirse en un agente del desarrollo nacional; la población debe ser un garante de la seguridad y la defensa nacional. Y, precisamente, el espacio regional y local puede darle un mejor sustento y vitalidad a esa relación. No es casual que las Fuerzas Armadas estén territorializadas, estén desplegadas en diferentes zonas y localidades.

Así como la región y la localidad son espacios vitales para el desarrollo sustentable nacional, así deben ser pilares de la seguridad y la defensa. Por eso, podemos afirmar que no habrá en El Salvador ni un verdadero desarrollo sustentable ni una sólida e integral seguridad y defensa nacional si no hay dinámicas de desarrollo regional y local articuladas y ensambladas a las respectivas estrategias y planes nacionales.

Para terminar, quiero reiterar a nombre de la FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) nuestro reconocimiento a los esfuerzos

que está haciendo este Colegio de Altos Estudios Estratégicos, de cara a contribuir a la formación y calificación de valiosos profesionales salvadoreños, civiles y militares, que sin lugar a dudas pueden ir incidiendo y aportando a responder exitosamente a este desafío tan enorme como es el de construir en El Salvador una estrategia y políticas de desarrollo sustentable, seguridad nacional, democracia y justicia social.