

DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Hector V. Aguilera I.*

INTRODUCCIÓN

Bolivia, durante las últimas gestiones gubernamentales, intenta una nueva orientación del desarrollo. A partir de 1985, se aplica un nuevo modelo de administración de nuestra economía, modelo denominado genéricamente como «neoliberal». El ajuste económico estructural frenó la hiperinflación, a costa de una congelación y de un control estricto del crecimiento de los salarios, racionalización de las empresas públicas, y otras medidas dirigidas a «sanear» nuestra economía. La nueva política económica tuvo una multiplicidad de efectos, entre los cuales, los sociales fueron los que mayor atención requerían de parte del Estado. En ese sentido, se diseñan un conjunto de estrategias destinadas al alivio de los efectos sociales producidos por el ajuste.

Es durante la anterior gestión gubernamental que se implementa un conjunto de medidas dirigidas -al menos en el discurso- a reducir los niveles de pobreza de nuestro país, enmarcadas -se dice- al interior de una nueva concepción del desarrollo. Se empieza a hablar del llamado Desarrollo Sostenible.

El desarrollo sostenible implica la conjunción de varios factores que sinérgicamente deben procurar la promoción de un desarrollo integral, no sectorial.

Y para que exista un proceso de sostenibilidad del desarrollo, se hace necesaria una etapa previa, la planificación del desarrollo. Mucho más específicamente, interesa al presente documento, la planificación del desarrollo local -municipal- en el ámbito del desarrollo sostenible, como el nuevo paradigma del desarrollo. Es en ese contexto de cambios producidos en el país, en el que se enmarca el presente trabajo.

MARCO DE REFERENCIA

La nueva concepción del desarrollo, el surgimiento del Desarrollo Sostenible tiene distintas vertientes: la ambientalista, la económica y la cultural.

* Docente de la Carrera de Sociología - UMSA.

La Ecología, entendida por Haekel (1864) como la explicación de «...las interrelaciones entre los organismos vivos y su medio ambiente...era la economía de la naturaleza(...) relación entre desarrollo y medio ambiente...»¹. La vertiente económica, como una crítica al excesivo énfasis en el crecimiento económico, «...el crecimiento económico refleja sólo una expansión de la producción de bienes y servicios...no dice nada sobre cómo se distribuye ese crecimiento, dejando sin respuesta al problema de la inequidad...» (Ibid: 40). Y la vertiente culturalista, sustentada por la filosofía y la antropología, entendiendo «...a la crisis del desarrollo como una crisis de la razón y de la cultura occidentales(...) el desarrollo, lejos de traducirse en un progreso hacia ser más, se convierte en una reproducción, un progreso hacia ser cómo, que equivale...a un ser menos (Domenach, 1980: 24)» (Ibid 43).

A partir de esas críticas a la forma tradicional del desarrollo, se sucede una serie de eventos orientados a definir y precisar el contenido y la orientación del surgimiento de un nuevo paradigma del desarrollo, esto es, el desarrollo sostenible. Previa a la definición operativa más utilizada de la categoría desarrollo sostenible, Ignacy Sachs había definido seis características de esta nueva concepción del desarrollo, a saber: «...la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la solidaridad diacrónica con las generaciones futuras, la participación de la población involucrada que fortalezca la capacidad de autogestión de las comunidades, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente en general, la elaboración de un sistema social que garantice el empleo, la seguridad social y el respeto a otras culturas y finalmente, la orientación de la educación hacia el manejo ecológico de los recursos» (Ibid 51). De ahí es que «...se plantea el principio de pensar globalmente y actuar localmente...» (Ibid).

Posteriormente, Gro Harlem Brundtland presenta un informe denominado «Nuestro Futuro Común», más conocido como «Informe Brundtland». Este trabajo es el que difunde la definición más utilizada actualmente sobre la concepción del desarrollo sostenible, se señala que «El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Ibid 54).

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA

La aplicación del nuevo paradigma del desarrollo en Bolivia se expresa a partir de la anterior gestión gubernamental. La anterior administración comienza por diseñar, al inicio de su gestión, un denominado Plan General de Desarrollo Económi-

1. Guevara, Jean Paul: De Utopías y Futuro. Desarrollo Sostenible e Integración en América Latina. UAPE. LIDEMA. La Paz, 1996, pp. 38 - 39.

co y Social (PGDES). En el mismo se sostiene que «El desarrollo sostenible busca mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y de gobernabilidad»². Como se podrá advertir, la concepción boliviana del desarrollo sostenible incorpora un factor que no aparece precisamente como constitutivo en las definiciones teórico metodológicas que generaron dicha propuesta. El factor que incorpora Bolivia es el de la llamada Gobernabilidad.

Con este nuevo componente se indica que «... el desarrollo sostenible se sustenta en cuatro pilares que se condicionan mutuamente: El crecimiento económico..., la equidad social..., el uso racional de los recursos naturales... y la gobernabilidad...» (Ibid 11).

En resumen, «Bolivia cree que su desarrollo debe ser sostenible, es decir, otro desarrollo. ¿En qué se diferencia de las anteriores visiones? En que concibe el desarrollo como una acumulación de capital humano, institucional y político, y no sólo como capital físico o financiero; y en que esta acumulación debe beneficiar a sucesivas generaciones, no sólo a quienes habitan el presente»³.

Esta es, entonces, la propuesta de asimilación de la nueva concepción del desarrollo en Bolivia. El que sólo haya quedado en el discurso, que se haya ejecutado a medias o se haya ejecutado según lo esperado, es otro problema que amerita también otro análisis.

Independientemente de apreciaciones subjetivas y despojadas de sesgos ideológico políticos, al parecer la propuesta de desarrollo sostenible en Bolivia, como todo proceso, tuvo importantes alcances, así como significativas limitaciones. Esta idea se refleja en el intento de un reordenamiento general, no sólo de la economía, sino de la sociedad en su conjunto, a través de un paquete de medidas de cambio que afectaron en mayor o en menor grado la dinámica de producción y reproducción social, económica, política y cultural de todos los bolivianos. Medidas como capitalización de algunas empresas públicas, participación popular, reforma educativa, descentralización administrativa, sistema de previsión social, de tenencia de la tierra (INRA) y otras, revelan este intento.

2. MDSMA, SNP, SED, DE: «Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: El Cambio para Todos». La Paz, Octubre de 1994, p. 10.

3. MDSMA, SNP. «Construyendo el Desarrollo Sostenible» -Informe País- La Paz, 1996, p. 21.

Un otro factor subyacente en este proceso, es el modelo económico en el cual descansa la propuesta del desarrollo sostenible. Bolivia, a partir de 1985, como se indicó previamente, sustenta una economía de libre mercado, llamada neoliberal. Más allá de afectos y desafectos sobre el modelo económico, parecer ser que éste es el que mejor se adecúa tanto a las condiciones endógenas como exógenas que determinan un contexto de globalización.

SOSTENIBILIDAD Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL

Ya se indicó que el desarrollo sostenible «... debe articular el crecimiento económico, la equidad social, el manejo racional de los recursos naturales y la gobernabilidad» (Ibid). En ese marco, la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) aparece como uno de los mecanismos más adecuados para iniciar el proceso de planificación del desarrollo sostenible, en el nivel local, ahora municipal.

Para un análisis de este proceso, es pertinente una referencia resumida de la LPP. La misma intenta resolver al menos cuatro problemas, a saber:

1) De División Territorial. Hasta antes de la LPP, no estaba claramente definido hasta dónde alcanzaba la jurisdicción espacial de un municipio. Se creía que los límites espaciales de un municipio se circunscribían a la ciudad o localidad sede de la Alcaldía.

Con la LPP, se municipaliza todo el territorio boliviano teniendo como núcleo espacial y poblacional de referencia a la Sección de Provincia. Con ello, todas las Secciones de Provincia se convierten en municipios autónomos e independientes. Esto supone que un Municipio está constituido por todas las comunidades pertenecientes a todos los cantones de la sección correspondiente, con lo cual se establecen claramente los límites territoriales de una jurisdicción municipal.

2) De Competencias Municipales. Antes de la LPP, las competencias municipales se circunscribían a la ciudad o localidad sede de la Alcaldía. O sea, se creía que la Alcaldía debía preocuparse por solucionar los problemas, básicamente de infraestructura y servicios de esa ciudad o población. Es decir, la Alcaldía no consideraba como competencia suya el desarrollo de las comunidades rurales.

Con la LPP, en función de la municipalización a partir de la Sección de Provincia, las competencias se amplían a todas las comunidades rurales de todos los cantones o distritos del municipio. Ahora, estas competencias no se reducen a, por ejemplo, empedrar calles o pintar la plaza, sino que incluyen al ámbito productivo del municipio.

3) De Recursos Municipales. Este quizás era el mayor problema anterior a la LPP, ya que de los ingresos al TGN que éste recaudaba por concepto de impuestos nacionales, sólo un 10% se distribuían en no más de 20 municipios en todo el país, incluidas las capitales departamentales. De este monto, un 90 % se repartía entre las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; el restante 10% se distribuía entre las otras capitales de departamento y algunos municipios «grandes» como Quillacollo, El Alto, Montero y otros. Esta situación revelaba un alto grado de inequidad.

Ante este problema, la LPP incrementa el porcentaje de coparticipación tributaria del 10 al 20 %. Con la LPP, ese 20 % se distribuye entre los ahora 311 municipios en función a la cantidad de población de cada uno de ellos. Con ello, más del 70 % de los 311 municipios empiezan a recibir, por primera vez, recursos en poco más de 170 años de vida republicana.

4) De Participación Social. La situación de la participación ciudadana anterior a la LPP, se puede decir que era inexistente. Quiere decir que, antes de la LPP, no existían mecanismos de control social sobre la gestión municipal.

Con la LPP, se reconoce la personalidad jurídica de las llamadas organizaciones territoriales de base (OTBs). Es decir, las formas de organización social de las comunidades según sus usos y costumbres ahora son reconocidas legalmente con el objetivo de conformar, a través de los representantes de estas OTBs, el Comité de Vigilancia. Este tiene la atribución, no de fiscalizar, sino de controlar que los recursos procedentes de la coparticipación tributaria sean invertidos en la promoción del desarrollo de sus comunidades.

Que los Comités de Vigilancia no funcionen o lo hagan deficientemente, es otro problema.

A partir de ésta rememoración del significado e impacto de la aplicación de LPP, es posible iniciar una reflexión acerca de la importancia de la planificación del desarrollo local, enmarcada en los conceptos del desarrollo sostenible.

En esa dirección, cabe señalar que como los municipios ahora reciben recursos importantes, aunque no suficientes, para resolver los problemas de la pobreza, especialmente del área rural, se hace necesaria una planificación orientada hacia una inversión de los mismos capaz de generar e involucrar a todos los agentes sociales e institucionales comprometidos con el desarrollo municipal.

En ese contexto surge la llamada Planificación Participativa Municipal (PPM). Se establece que «La Planificación Participativa Municipal, se enmarca en la concepción del desarrollo sostenible...» (Ver fuente en siguiente pié de página). Esta,

entonces, es una metodología dirigida a planificar el desarrollo local, municipal, con una visión hacia la sostenibilidad del desarrollo. Contempla la realización de seis etapas:⁴

1. Preparación y Organización
2. Diagnóstico
3. Estrategia de Desarrollo Municipal
4. Programación de Operaciones Anuales
5. Ejecución y Administración
6. Seguimiento, evaluación y ajuste

De éstas, el cumplimiento de las primeras tres etapas tiene como producto el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM).

La primera etapa, de Preparación y Organización, tiene el objetivo de difundir la formulación del PDM en todo el Municipio, de internalizar la necesidad de planificar el desarrollo local y de involucrar y comprometer a todos los actores sociales e institucionales con presencia en el municipio.

La segunda etapa, el Diagnóstico, intenta recoger información proporcionada por la propia población de cada una de las comunidades, sobre la dinámica social, económica y política del municipio. De igual modo, la propia comunidad debe identificar sus limitaciones y potencialidades que servirán de insumos para la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal.

La tercera etapa, la de Formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal, supone la definición de la llamada Visión Estratégica del Municipio que recoge la priorización de las aspiraciones considerando las limitaciones y potencialidades. Con ello se diseñan los objetivos y las estrategias del desarrollo municipal. Todo este proceso, a su vez, implica la participación de los representantes de todas las comunidades.

4. MDSP, VMPPFM: Manual de Planificación Participativa Municipal. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. La Paz, Octubre 1997.

LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO LOCAL PLANIFICADO: Entre la posibilidad y la realidad

El Plan de Desarrollo Municipal, elaborado participativamente, significa un proceso de articulación de cuatro programas: de desarrollo económico, de recursos naturales y medio ambiente, de desarrollo humano y de fortalecimiento organizativo e institucional. Aquí es posible percibir la coherencia de la formulación del PDM con la concepción del desarrollo sostenible.

Las posibilidades de construcción o de determinación de la estrategia de desarrollo municipal obviamente parecen ser, en una dimensión teórica, correspondientes a las necesidades tanto de las demandas municipales como de las exigencias metodológicas para su formulación.

De una gran mayoría de PDMs elaborados con la metodología de PPM, las mayores necesidades expresadas corresponden a la dotación de saneamiento básico - agua potable fundamentalmente -, infraestructura productiva agropecuaria - caminos vecinales, puentes peatonales y vehiculares y sistemas de riego - y el equipamiento de servicios básicos como salud y educación.

También es cierto que, en teoría, los PDMs incorporan proyectos orientados a la conservación y preservación del medio ambiente⁵.

Esta descripción permite inferir que resulta relativamente fácil y coherente con la concepción del desarrollo sostenible, la incorporación de proyectos que complementaria y sinérgicamente se conjuncionen para procurar la sostenibilidad del desarrollo municipal.

Sin embargo, la realidad no parece indicar que la formulación y ejecución de los PDMs se encuentre en correspondencia a los preceptos del desarrollo sostenible. ¿Por qué?

La realidad es otra. Por ejemplo, la ejecución de proyectos de infraestructura básica productiva, como son la apertura o mejoramiento de caminos vecinales y de puentes vehiculares, o los proyectos de apoyo a la producción como manejo de cuencas o forestación y reforestación, en la práctica, no consideran en absoluto la conservación o no del medio ambiente.

La ejecución de los proyectos señalados está direccionada hacia el incremento de los recursos económicos de las familias campesinas. Esto es, existe una marcada

5. Conservación entendida como el manejo racional y equilibrado de los recursos naturales. Y preservación como la protección de áreas y especies en riesgo de extinción, en procura de la mantención de la biodiversidad (Áreas protegidas y Parques Nacionales).

priorización del crecimiento económico sobre la conservación del medio ambiente. Y éste no parece ser un problema de desprecio a la conservación del medio ambiente, sino un problema de subsistencia.

Es posible admitir que en Bolivia no existen problemas de presión de la población sobre los recursos naturales y menos de la producción sobre los recursos. Se está aludiendo a una producción nacional comunitaria interna. Por ello mismo, quizás el problema mayor de gran parte de la población boliviana, principalmente de la establecida en el área rural, sea el problema de la pobreza, de extrema pobreza lindante con situaciones de indigencia.

No obstante la presencia latente del problema de la pobreza en Bolivia, tampoco es posible aceptar lo expresado en el informe Brundtland⁶, que trabaja la idea de que la pobreza es la causa de la degradación del medio ambiente. En nuestro país, no es admisible aquella idea porque parece ser que los pobres, del área rural especialmente, son tan pobres que ni siquiera tienen la capacidad de deteriorar el medio ambiente.

Esto es lo que se traduce en los PDMs. Es decir, la población del área rural, de los municipios rurales, no es que no tenga idea del supuesto daño que realiza sobre el medio ambiente, sino que para ellos eso es lo más «natural». Natural en el sentido de que ellos desde siempre realizan actividades como el «chaqueo» por ejemplo, y que este tipo de actividades, para ellos tiene significado en función de un manejo «tradicional» de los recursos naturales, cuando no de los pisos ecológicos y de sus ciclos productivos.

En el ejemplo de apertura de caminos vecinales, una cosa es que durante el proceso de priorización de las necesidades, los pobladores acepten que la apertura no ocasione daño al medio ambiente, pero otra muy distinta es cuando se ejecuta el proyecto. Ahí no existen medidas de «mitigación» o de reposición de especies, pues lo importante para ellos es que el camino se construya, porque de este modo lograrán sacar sus productos al mercado. Esta es la prioridad intrínseca de los beneficiarios de los proyectos. Para qué gastar recursos en medidas de mitigación, si existen otras prioridades más importantes y más urgentes para ellos. Aquí, la importancia y la urgencia de solución de sus problemas inmediatos se sobrepone a la necesidad cierta de conservación del medio ambiente⁷.

Un otro factor determinante de la deformación del desarrollo sostenible a nivel local, en su ejecución, indudablemente es el carácter de la gestión municipal de los municipios predominantemente rurales. Estos, en gran parte, tienen como ejecutivos municipales a personas que no alcanzaron siquiera el nivel medio de instrucción. Su personal técnico administrativo

6. En Martínez Alier: De la economía ecológica al ecologismo popular.

7. Toda esta reflexión está sustentada en la experiencia propia. Experiencia recogida a través de la elaboración de PDMs utilizando la metodología de PPM, y el seguimiento a su ejecución.

no pasa, en el mejor de los casos, de una formación a nivel técnico medio y, en muy pocos casos, superior. Esta característica es fundamental, porque las limitaciones técnico-administrativas de los gobiernos municipales se reflejan en el carácter de la gestión municipal.

De este modo, tal vez se encuentre una explicación, entre muchos otros factores, de la ausencia de una real y efectiva aplicación del concepto de desarrollo sostenible, reflejado en el proceso de planificación, formulación de PDMs y ejecución de los mismos.

A este factor, complementariamente se suma la ausencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales que realicen el seguimiento oportuno y correspondiente a la ejecución de los PDMs. Los gobiernos municipales provinciales aparecen librados a sus limitaciones. En estas condiciones, no es posible ejercer mecanismos de coerción para el cumplimiento de los lineamientos del desarrollo sostenible.

Con esta reflexión se intenta demostrar que no es que sea imposible compatibilizar el crecimiento económico con la conservación medioambiental, sino que, por las características de pobreza de nuestra población, para ellos existen necesidades que requieren ser satisfechas con urgencia. De ahí es que una es la intención, la posibilidad, y otra es la realidad.

Aquí es pertinente analizar la posición que asume el Brasil de los años 70. Brasil en su momento se opuso abiertamente a asumir el compromiso del nuevo paradigma del desarrollo, pues suponía que el crecimiento económico antepuesto a la conservación del medio ambiente era lo más importante para ellos. Se está refiriendo a un Brasil considerado como un país «en vías de desarrollo», o sea, no desarrollado. Al presente, ¿Bolivia siquiera tendrá las condiciones del Brasil de los años 70? ¿Podremos considerarnos un país en vías de desarrollo? ¿Tendremos prioridades más importantes y más urgentes que el salir de la pobreza? Son preguntas que ameritan respuestas muy bien meditadas, independientemente de que la propuesta del desarrollo sostenible sí es una necesidad a nivel mundial.

CONCLUSIONES

El hecho de que Bolivia se encuentre inmersa en el intento de aplicación de la concepción del desarrollo sostenible y considerando las carencias técnicas, económicas y de recursos humanos de los gobiernos municipales rurales, capaces de acelerar este proceso; indican la necesidad de compatibilizar la intención de la orientación del desarrollo con la capacidad real y objetiva de los municipios, principalmente rurales.

La PPM, como instrumento de internalización de los conceptos del desarrollo sostenible en el proceso de formulación de los PDMs, efectivamente es un mecanismo que requiere, a su

vez, de un proceso de aprendizaje. No obstante sus limitaciones, el instrumento es perfectible y debe serlo en el corto plazo.

A este trabajo están convocadas todas las organizaciones estatales y privadas comprometidas con el desarrollo local, pues no se puede soslayar el mensaje adquirido de la experiencia reciente.

Las características de la formulación de PDMs y de su ejecución deben ser consideradas como señales de alerta, no sólo para el Estado, sino también para la cooperación internacional que, al parecer, es la más interesada en que este proceso se lleve adelante con resultados en favor precisamente del desarrollo sostenible.