



FEDERACION DOMINICANA DE MUNICIPIOS –FEDOMU–

Desafíos de los gobiernos locales dominicanos frente al desarrollo rural

Saludos a las y los integrantes de la Mesa de Honor

Señores y señoras:

Se me ha solicitado que comparta con las y los participantes en este seminario titulado: Los desafíos que enfrentan los gobiernos locales dominicanos en el tema del desarrollo rural. Dada la importancia de la temática, conjuntamente con la dirección ejecutiva y el equipo técnico de FEDOMU, hemos hecho un esfuerzo para analizar el tema, cuyos resultados presentamos a continuación.

Nuestro concepto de desarrollo

Lo primero que debemos decirles es que el análisis que hemos hecho parte de la definición realizada por las Naciones Unidas en el sentido de que el desarrollo es un “proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el propio desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de éste se derivan (Doc. A/41/53).

Para FEDOMU desarrollo es mejora constante de la calidad de vida de la gente o una situación en la que las personas viven más y mejor porque tienen la oportunidad de acceder a más y mejores recursos de manera ecológicamente sostenible y con participación de hombres y mujeres. Claro, eso no se logra si no hay producción de bienes y servicios, de riquezas.

En esa perspectiva, nuestras principales bases de análisis lo constituyen, por una parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo y, por otra parte, lo que hoy, modernamente, se conoce como “nueva ruralidad”.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1-12)

En lo que tiene que ver con la Estrategia Nacional de Desarrollo, sus Ejes Estratégicos, sus correspondientes Objetivos y Líneas de Acción, son las guías del modelo de desarrollo sostenible al que aspiramos en FEDOMU.



**Estrategia Nacional de Desarrollo
2010 – 2030**

Siendo coherente con la definición de desarrollo que asumimos, nos guiamos preferentemente por los enunciados del Segundo Eje de la Estrategia que plantea lograr “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”, de manera específica: Educación de calidad para todos y todas. Salud y seguridad social integral. Igualdad de derechos y oportunidades. Cohesión territorial. Vivienda digna en entornos saludables. Cultura e identidad nacional en un mundo global, así como deporte y recreación física para el desarrollo humano.



Ahora bien, en FEDOMU estamos conscientes de que esas aspiraciones de bienestar ciudadano no son posibles si no hay producción de riquezas, si no hay crecimiento económico. Por ello, en el caso específico de la ruralidad, la Estrategia Nacional de Desarrollo también es un referente. Veamos porque:

El Objetivo 2.4.2 de la Estrategia plantea: “Reducir la disparidad urbano-rural interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas, mediante la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo”. Y sus Líneas de Acción son las siguientes:

- Desarrollar asentamientos rurales concentrados, con fines de hacer más eficiente la provisión y acceso a los servicios públicos básicos y la gestión de riesgos.
- Aumentar el gasto social en educación, salud y servicios comunitarios en las zonas rurales, así como las inversiones en infraestructura productiva y aquellas que faciliten la integración urbano-rural y regional.



- Fomentar en la zona rural actividades productivas no agropecuarias que complementen y diversifiquen las fuentes de ingreso familiar, tales como las vinculadas al agro-ecoturismo, los sistemas de pago por servicios ambientales y mantenimiento de infraestructuras, entre otras.



- Apoyar la agricultura familiar como medio para contribuir a la reducción de la pobreza rural y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población rural.



- Proveer servicios integrales para mejorar la gestión de las microempresas rurales.
- Impulsar acciones afirmativas dirigidas a las mujeres rurales que garanticen su acceso a los recursos productivos (titularidad de la tierra, crédito, etc.) con el fin de superar **los** obstáculos que dificultan la autonomía y desarrollo personal.



- Asegurar la debida coordinación y articulación en la ejecución de las políticas públicas que propicien condiciones favorables para el relevo generacional en el campo y la revalorización de la vida rural.



- Propiciar la densificación ordenada de los grandes centros urbanos para posibilitar mayor eficiencia en el uso del suelo y la eficaz cobertura de los servicios públicos.



- Promover el desarrollo de ciudades intermedias o pequeñas de carácter estratégico.
- Impulsar una equilibrada distribución espacial de las actividades económicas con alta capacidad de generar empleo decente.



La “nueva ruralidad”

En cuanto a la “nueva ruralidad”, el concepto surge en América Latina “en el seno de las agencias internacionales de desarrollo y de organismos regionales de desarrollo rural como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las propuestas de la nueva ruralidad desarrollada por las entidades mencionadas y enriquecidas con aportes de otras organizaciones y especialistas, “concibe el territorio no sólo como un espacio geográfico provisto de recursos naturales y potencialidades. Es, además, un proceso complejo de construcción histórico-social que comprende el patrimonio territorial y cultural, los recursos humanos, el capital social, el conocimiento y los saberes acumulados, las infraestructuras de servicios y de apoyo a los procesos productivos, la capacidad institucional, el acervo tecnológico, entre otros activos tangibles e intangibles territoriales.

Las definiciones de nueva ruralidad rompen con las viejas visiones de que lo rural es pre-moderno y atrasado y está relacionado con la existencia de poblaciones dispersas, asociada a procesos de explotación agropecuaria, forestal y pesquera.

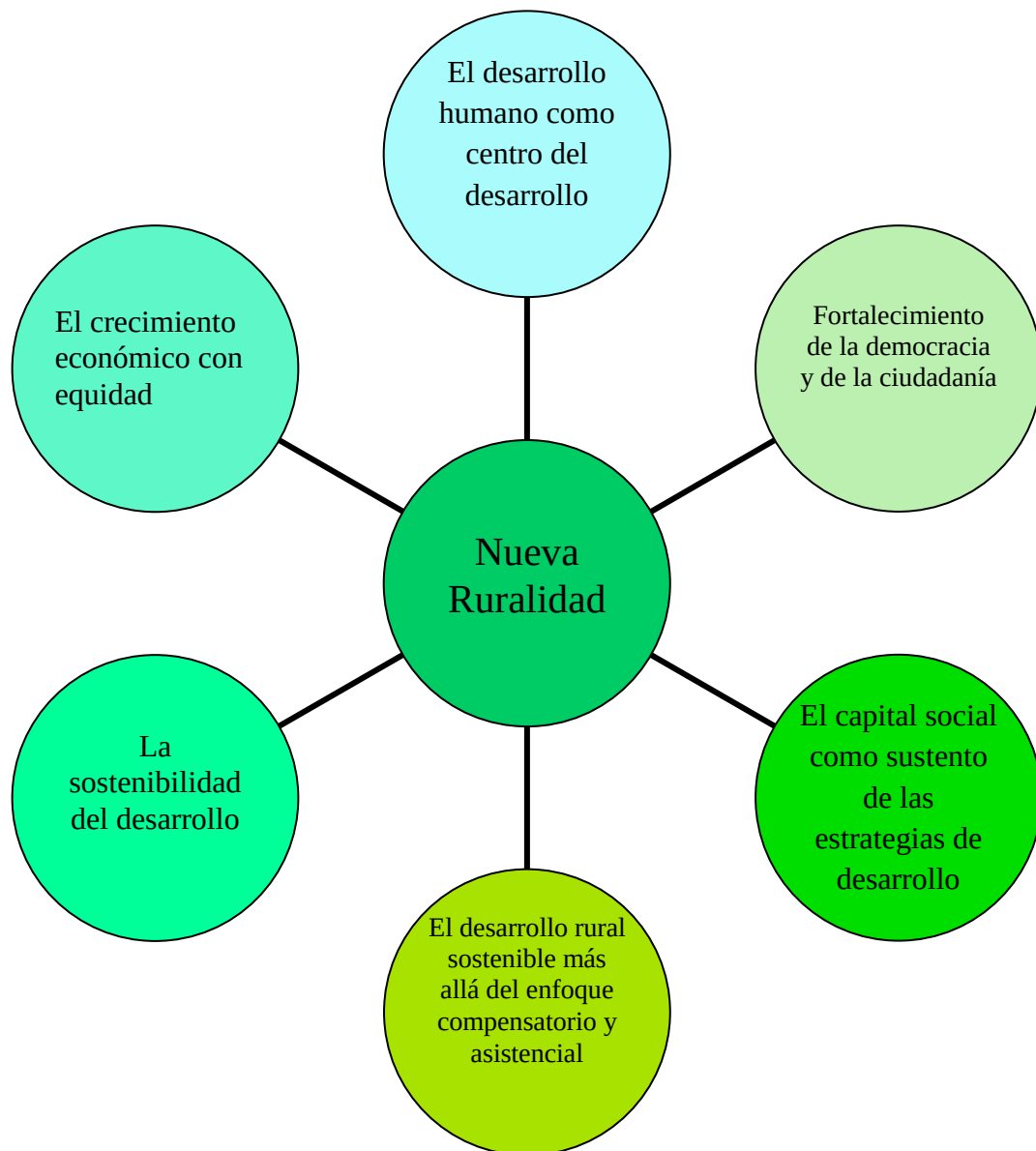


“La necesidad de aumentar la producción, la productividad y la seguridad alimentaria; el combate a la pobreza y la búsqueda de la equidad; la preservación del territorio y el rescate de los valores culturales; el desarrollo de

una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales; el aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural y el desarrollo de acciones afirmativas para viabilizar y apoyar la participación de las mujeres, habitantes de los primeros pueblos (indígenas) y jóvenes, en el desarrollo nacional desde lo rural (IICA, 2000), son algunos de los objetivos preconizados por la nueva ruralidad”



Los fundamentos indicados nos plantea la necesidad de producir avances en la construcción de una nueva ruralidad teniendo como objetivos:

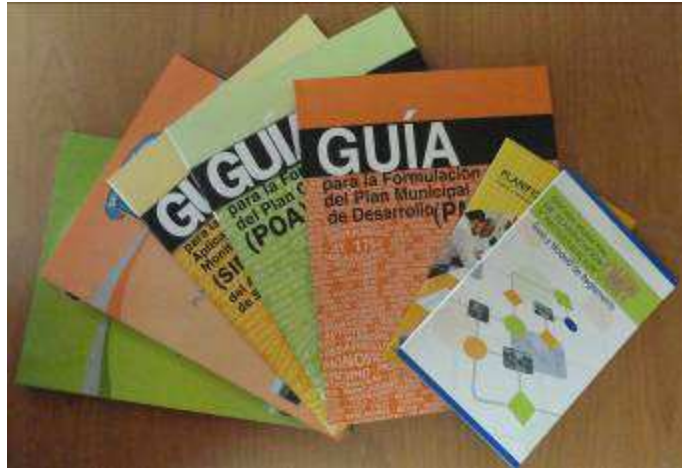


Cuáles son los desafíos de los gobiernos locales, relacionados con el desarrollo rural?

A. En términos generales

Algunos de esos desafíos están descritos en la propia Estrategia Nacional de Desarrollo, entre los que citamos:

- Impulsar el desarrollo local mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios.
- Fortalecer las capacidades técnicas, gerenciales y de planificación de los gobiernos locales para formular y ejecutar políticas públicas de manera articulada con el Gobierno Central.



- Definir cuáles competencias, recursos y funciones tributarias deben ser transferidas gradualmente a los gobiernos locales para mejorar la oportunidad y calidad de los bienes y servicios públicos prestados a la ciudadanía, en función de las potencialidades y limitaciones que presenta el territorio municipal.
- Promover la permanente participación social activa y responsable en los espacios de consulta y concertación del gobierno local, mediante el desarrollo de una cultura de derechos y deberes de las y los munícipes y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y representativas de los distintos sectores que interactúan en los municipios.





- Fortalecer los mecanismos internos y externos de fiscalización de la ejecución presupuestaria municipal.
- Establecer e implementar procedimientos y mecanismos estandarizados de gestión municipal que impulsen la eficiencia, equidad y transparencia de la administración local.
- Fortalecer los espacios de coordinación intermunicipal (mancomunidades y asociaciones), a fin de implementar políticas que trasciendan los límites geográficos de municipios particulares y potenciar y generar sinergias y economías de escala en el uso de los recursos municipales disponibles.
- Impulsar el desarrollo de polos regionales y otros esquemas de desarrollo local de competitividad fundamentados en la creación de ventajas competitivas y fomento a la innovación, que cuenten con las infraestructuras y servicios de apoyo requeridos y la necesaria coordinación entre empresas y centros académicos.
- Mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales en la definición, decisión, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En este desafío de mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, debo informar que la actual dirección de FEDOMU, desde principio de años, ha estado promoviendo la firma del Pacto por la Municipalidad y el Desarrollo, a suscribirse entre el Poder Ejecutivo y la Federación Dominicana de Municipios en representación de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, siguiendo los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo, la cual establece que cada gestión de Gobierno deberá contribuir a la implementación de la misma, “a través de las políticas públicas plasmadas en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, los planes institucionales, sectoriales y territoriales y los presupuestos nacionales y municipales, y establecerá explícitamente la articulación de dichas políticas con los Objetivos y Líneas de Acción de la Estrategia”.



En el Pacto se expresa el interés tanto del Gobierno Nacional, como de las autoridades locales, de establecer un amplio marco de cooperación interinstitucional que aborde las tareas del desarrollo nacional y local de manera concertada, así como la coordinación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que se deriven de las políticas públicas en los territorios, y la generación de un clima de confianza de la población con el Estado Dominicano en su conjunto (gobierno central y gobiernos locales) como estructuras fuertes, dinámicas, con vocación para incrementar sus roles en la promoción de las actividades económicas, la prestación de servicios sociales y su potencial para incidir en el desarrollo local y nacional.

El contenido de dicho Pacto ya ha sido consensuado en gran parte, entre el Ministerio de la Presidencia y la Federación Dominicana de Municipios y su firma será realizada próximamente.

B. Desafíos relacionados con el desarrollo productivo en el ámbito rural

En este aspecto del desarrollo rural, citamos parte del excelente artículo del economista dominicano Pavel Isa Contreras, escrito en la revista AUTONOMIA número 1, de FEDOMU.

En el ámbito rural, expresa Pavel Isa, “el desarrollo productivo tiene retos muy particulares al menos por tres razones. En primer lugar porque las familias, en una muy elevada proporción, son en sí mismas unidades productivas agropecuarias en las que sus miembros tienen responsabilidades diferenciadas. En ese contexto, uno de los objetos de las políticas no es empresas en el sentido tradicional, sino familias que se dedican a la producción y en las que una parte de sus miembros, específicamente las mujeres y las niñas, tienen simultáneamente responsabilidades productivas y reproductivas, es decir, de cuidado del hogar. Se trata entonces de un mundo distinto a aquel en el que tradicionalmente se conciben las políticas de desarrollo productivo y de empleo.

“En segundo lugar, porque en un entorno de precariedad e incertidumbre el progreso tecnológico es mucho más difícil. La aversión al riesgo y, por tanto, al cambio tecnológico es una característica sobresaliente de los productores rurales. Esto obliga a que el desarrollo productivo y el escalamiento técnico en las pequeñas unidades agropecuarias familiares demande de una articulación de



políticas que, además de potenciar la capacidad de aprendizaje tecnológico, contribuya a construir un ambiente seguro y confiable en el que la supervivencia no esté en riesgo. Por ello, los servicios sociales, como los de educación y capacitación, y los económicos, como los crediticios, de aseguramiento, de extensión y apoyo tecnológico, deben formar parte de un paquete bien articulado. Esto implica un desafío institucional mayúsculo para un Estado técnicamente débil e institucionalmente balcanizado por el poder político”.

En tercer lugar, porque la producción rural está dominada por unidades productivas muy pequeñas, las cuales tienden asociarse para lidiar colectivamente con muchos de sus problemas. Esos grupos se constituyen en instrumentos y canales de transmisión de las políticas. Por ello, éstas tienen que considerar los problemas organizativos de esas asociaciones y deben diseñarse para potenciar su efectividad. Este no es un asunto fácil cuando las políticas están pensadas, como es frecuente, para actores individuales y sin mediaciones”.

En el artículo, Isa Contreras expone ocho áreas de políticas en las cuales los gobiernos locales pueden trabajar como complemento y en coordinación con el gobierno central: Las ocho áreas están relacionadas con el desarrollo rural. Las citamos resumidas como desafíos de los gobiernos locales.

1. Ordenamiento del territorio. Que oriente y reglamente la ubicación de las actividades productivas y que propicie un adecuado uso del suelo y del espacio, contribuyendo a una interacción humana mucho más eficaz en el ámbito económico y facilitando el desarrollo de los emprendimientos.
2. Educación, capacitación y aprendizaje. El desarrollo es, en mucho, un proceso de aprendizaje e innovación. Aprender a producir, a gestionar, a organizar los procesos de toma de decisiones y a comercializar son algunas de las claves del desarrollo productivo. Siendo así, la educación y la capacitación se convierten en insumos claves para el cambio.
3. Fomento de alianzas empresariales territoriales y sectoriales. Los gobiernos municipales están en una posición privilegiada para promover alianzas empresariales para el impulso de sectores específicos de actividad y para la promoción del desarrollo en territorios concretos. En ese sentido, además del liderazgo en la promoción de alianzas para una dinámica de inversión que genere sinergias, el incentivo directo de los gobiernos locales

al establecimiento de emprendimientos podría ser la fuerza que desate estos procesos.

4. Infraestructura local. Con mucha frecuencia, la debilidad en la infraestructura pública es uno de los desalientos más fuertes que tiene la inversión. En teoría, esta es un área de intervención relativamente convencional para los gobiernos municipales, especialmente en el ámbito urbano. Sin embargo, en la República Dominicana, la tradicional escasez de recursos de las alcaldías, sumado a una fuerte presión clientelar, han limitado significativamente su capacidad para realizar inversiones significativas en infraestructura.



5. Protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales. El nuevo ordenamiento jurídico de los gobiernos locales en el país otorga a las alcaldías elevadas responsabilidades respecto a la protección del medio ambiente. Además de lo que esto implica en términos de regulación ambiental municipal y cumplimiento de ordenanzas, se trata también de una interesante oportunidad para la promoción de actividades económicas cuyas potencialidades dependen de sus prácticas ambientales.



6. Promoción de la cultura y de la “industria cultural”. En la República Dominicana, muchos territorios tienen manifestaciones culturales propias que les identifican. Con una adecuada participación y regulación por parte de los gobiernos locales que garanticen el pleno ejercicio y disfrute de ellas por parte de la población, esas manifestaciones pueden ser explotadas comercialmente, generando actividad económica y empleos. En muchos de esos territorios, los recursos son tan escasos que sólo los gobiernos locales tendrían la capacidad de dar un impulso inicial a este tipo de dinámicas.





7. Promoción de la organización de pequeños productores urbanos y rurales. Como se expresó más arriba, en las zonas rurales, pero también en muchas zonas urbanas de gran tamaño, las actividades productivas están dominadas por pequeñas unidades, ya sean pequeños productores agrícolas o pequeños negocios o talleres. En el caso de las zonas rurales, existe una importante tendencia a la asociación para la auto-provisión de servicios o para constituirse en interlocutores del Estado o de otros actores.
8. Promoción de la cohesión social y del fortalecimiento de la identidad local: un arma económica. El sentido de pertenencia y la cohesión social local pueden convertirse en importantes armas económicas intangibles en la medida en que contribuyen a fortalecer la autoestima de las personas. Ese sentido de pertenencia y una fuerte autoestima colectiva se proyecta sobre las actividades económicas y los emprendimientos impulsados desde el territorio, los que, junto a otros factores, pueden contribuir a una inserción ventajosa de las actividades económicas locales en cadenas productivas regionales, nacionales o internacionales.

Como se puede interpretar, los desafíos de los gobiernos locales para contribuir con el desarrollo rural son complejos y colosales. De eso está consciente la actual presidencia de FEDOMU que me digno en ocupar, la Dirección Ejecutiva y demás organismos de la institución. De ahí que trabajemos en la dirección de superar dichos desafíos.

Muchas gracias.

Juan de los Santos

Presidente FEDOMU