

PRECISIONES SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

José M^a Quintana Cabanas

HACIA UNA IDEA DE DESARROLLO LOCAL

En la década de los 50 la UNESCO lanzó el concepto y los programas de Desarrollo Comunitario, destinados a promover el crecimiento económico y social de los países más atrasados del Tercer Mundo. Ese concepto ha dado lugar a otros dos, el Desarrollo Regional y el de Desarrollo Local.

El Desarrollo Regional se aplica a grandes áreas, que igual pueden ser países, o partes de un continente, que simples regiones de un país, o aun comarcas. El Desarrollo Regional es tarea de los planificadores del desarrollo, que se sirven de él para procurar el progreso de los pueblos desfavorecidos. Ultimamente se está hablando de desarrollo *endógeno*, que se propone conseguir el progreso de la región no tanto mediante ayudas externas cuanto por la dinamización de los recursos naturales y humanos presentes en esa región.

El Desarrollo Local, como su nombre indica, es el que se refiere a localidades. Y dado que las localidades constituyen propiamente en sentido sociológico, una "comunidad", el nombre de Desarrollo Comunitario, si se aplica en un sentido restringido, conviene perfectamente al Desarrollo Local. Por tal motivo nosotros vamos aquí a considerar sinónimos esos dos conceptos, superando el sentido estricto que en la terminología en uso se

atribuye al concepto de Desarrollo Comunitario. Y, según esto, consideraremos propio del Desarrollo Local cuanto suele decirse de los llamados Trabajo Comunitario, Animación Comunitaria o educación comunitaria.

El ente local constituye una expresión tan fría como poco significativa. Por tal razón preferimos referirnos al concepto de "comunidad", y desde él diseñar las características y connotaciones del Desarrollo Local.

En Málaga se ha creado hace muy pocos años, bajo la inspiración y dirección de Marco Marchioni (pionero, como se sabe del Desarrollo Comunitario), el Instituto de Desarrollo Social y Participación Comunitaria. Realmente se dedica a programas de Desarrollo Local; pero es interesante fijarnos en el nombre de "desarrollo social" que ha adoptado y, sobre todo, que se refiere directamente al ámbito de lo "comunitario".

Lo comunitario constituye un concepto obvio y no necesita mayor aclaración. Sí que las necesitan, en cambio, los conceptos a ello referente, como los ya mencionados hace un momento. Y así, por ejemplo, la ICEA define la educación comunitaria como un proceso educativo relativo a la identificación de las necesidades, deseos y problemas de la gente y a la participación de esta en en la planificación e implementación de servicios, programas y medios que han de beneficiar a

la comunidad". El Trabajo Comunitario consiste en el esfuerzo sistemático de agentes institucionales especializados por solucionar los problemas planteados en el ambiente comunitario. Y la Animación Comunitaria sería el empleo de las técnicas de Animación como medio de dinamizar el Trabajo Comunitario.

CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

Nos hemos referido a esos últimos conceptos porque son medios esenciales del Desarrollo Local. Este, en efecto, pone en juego muchos recursos y, desde luego, todos los que promueven, de una u otra manera, el desarrollo comunitario. Pero, ¿qué es propiamente el Desarrollo Local?

Comprende, por supuesto, la noción de Desarrollo, aplicándolo a un ámbito especial. Y por desarrollo entendemos el desenvolvimiento de los pueblos en un sentido económico, social, cultural y político. El desarrollo económico constituye su faceta más visible e imperativa, pero sabido es que se halla dependiente de las otras formas de desarrollo.

Lo "local" dice referencia a lo ciudadano o municipal, en cuyo seno las políticas económicas representan un generador de riqueza y las políticas sociales un factor de redistribución. Los autores italianos gustan de hablar del "territorio" como zona local sujeto del desarrollo, entendiendo lo local como contrapuesto a lo central. De este modo el Desarrollo Local nos habla, como primera connotación suya, de un desarrollo descentralizado.

El concepto de Desarrollo Local viene ligado al de la satisfacción de las necesidades locales, es decir, de los ciu-

dadanos de la comunidad. Necesidades conscientes o latentes, eso aquí importa menos; pero necesidades al fin. La calidad de la vida humana tiene que ver con esa satisfacción de necesidades, y de este modo el Desarrollo Local tiende, en último término, a mejorar el nivel de vida.

Podríamos definir el Desarrollo Local como la técnica de propulsar el desenvolvimiento integral de las necesidades locales a partir de sus recursos y de su dinámica interna.

Ese desarrollo a veces viene ya propulsado por la propia dinámica social con sus diversos factores. Otras veces, en cambio, tales factores son inoperantes o, en su caso, frenan el desarrollo o lo anulan. Dado que esa inercia económica y social es un mal -sobre todo en nuestro mundo competitivo en que los favorecidos marginan a los débiles-, se impone la necesidad de impulsar artificialmente el proceso de desarrollo. Es entonces cuando, aplicado a la comunidad, hablamos de Desarrollo Local.

Sus notas esenciales se nos harán patentes a través de la descripción de sus elementos constitutivos.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DESARROLLO LOCAL

Hemos hablado de desarrollo "integral", es decir, referido a las principales dimensiones de la vida humana y social. Tales dimensiones vienen a ser las siguientes.

1) *La cultura.*

Es el elemento básico del Desarrollo local. Es el primero, la conditio sine qua non. Antes incluso que el desarrollo económico y social. Pues, de hecho, estos

últimos no pueden darse si no existe antes el desarrollo cultural. Las necesidades retrasadas no pueden progresar mientras no mejoren sus hábitos culturales; y aquí reside la principal dificultad de lograr un desarrollo, pues el cambio cultural es lento y difícil; y casi imposible sin la presencia concomitante de otras formas de desarrollo.

2) La educación.

La cultura viene por la educación. Por eso toda colectividad que quiera desarrollarse ha de comenzar por potenciar su sistema educativo e invertir en formación. Una Comunidad Autónoma española ha lanzado recientemente el slogan de que "la gente es la fuerza de la sociedad"; y aquí se entiende por gente las personas con capacidades idóneas.

3) La educación de Adultos.

Complemento de la educación de la población base y nueva generación es la educación de Adultos, sobre todo si no la entendemos tanto como medio de alcanzar unos títulos escolares sino, mas bien, como medio de capacitar a todas las personas para intervenir críticamente en los procesos sociales que les conciernen. Para eso está una orientación de la educación de Adultos no promovida desde la Administración, sino más bien desde organizaciones no gubernamentales, y que con los métodos de la Investigación Participativa o Investigación Acción fomentan en los grupos marginados una adecuada toma de posición individual y social.

4) La productividad económica.

A veces se cree que el desarrollo tiene un cariz esencialmente económico. Ya hemos dicho que su determinante básico es más bien cultural. Pero el factor

económico es también ineludible. Sólo lo tratamos de insinuar aquí que -contra lo que a veces se piensa- no es tanto el factor económico quien promueve el factor cultural, sino que más bien -y a la inversa- es el desarrollo cultural el determinante del desarrollo económico.

5) La productividad de empleo.

El trabajo genera riqueza, tanto en el caso individual como en el colectivo. No habrá desarrollo sin un trabajo general y constante. Los países poco desarrollados se caracterizan, entre otras cosas, por un desocupación bastante general; y la falta de producción frena toda la dinámica económica y las posibilidades de invertir en servicios.

6) La abundancia de servicios.

Una localidad avanzada se distingue por la gran cantidad y la calidad de los servicios al alcance de los ciudadanos. La calidad de vida, en efecto, depende de los servicios comunitarios: sanidad, alimentación, comunicaciones, vacaciones y tiempo libre, asistencia social, vivienda, etc. Los servicios están en la línea no de la inversión y la productividad sino, más bien, en la del consumo: pero no olvidemos que es el consumo quien satisface las necesidades humanas y, en definitiva, genera la calidad de vida.

7) El buen funcionamiento de la sociedad.

Este punto no suele ser citado al describir los elementos del desarrollo; pero no hay duda de que el índice de desarrollo de una localidad se aprecia por la perfección con que funcionan todos sus mecanismos: puntualidad del transporte público, eficiente ayuda de los funcionarios, buen estado de los servicios públi-

cos, seguridad ciudadana, formalidad en las relaciones económicas y laborales, y tantas cosas más.

ESTRATEGIAS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO LOCAL

La importancia que el desarrollo tiene para nuestras localidades hace que éstas deban tomar conciencia de los factores que han de promoverlo. Los principales vendrían a ser los siguientes.

- 1) Orientación respecto de algún adecuado modelo de desarrollo. El desarrollo, en efecto, puede estar bien o mal dirigido. En este sentido las colectividades más avanzadas pueden ser un modelo para las que aún no han alcanzado su nivel de desarrollo. De todos modos sabemos ya el peligro que es querer "calcar" exactamente algún modelo de desarrollo, cuando las circunstancias de la propia localidad no son las mismas que las de la otra.
- 2) Aparición o creación de nuevos servicios. Ya hemos dicho que la cantidad y calidad de los servicios son esencia y expresión de la situación de desarrollo. Con esto tiene que ver la diversificación de los servicios ya existentes, aumentando su polivalencia.
- 3) Promoción de los recursos humanos. Nos referimos a la capacidad de trabajo de la población, traducida en notables índices de cualificación profesional. Como ya nos imaginamos, esto viene ligado al desarrollo del sistema educativo.
- 4) Aparición de nuevos profesionales, para responder a los nuevos retos. Esto es típico de la sociedad actual, en la que el ritmo de cambio y progreso se ha acelerado mucho. Las profesiones

van evolucionando y se van multiplicando, y hay que pensar en la capacidad de adaptación como cualidad básica del futuro profesional.

- 5) Utilización de los desocupados para actividades útiles a la localidad. Siendo el desempleo un mal y un enemigo del desarrollo, conviene eliminarlo con una imaginativa política de empleo, capaz de utilizar todos los recursos humanos existentes para cubrir las necesidades reales de la comunidad. Esto es, en buena parte, cuestión de creatividad y de buena voluntad de todos.
- 6) Fomento de las posibilidades que los diversos grupos sociales tienen de afrontar sus situaciones y necesidades, sin esperar todo del "Estado protector" o de caprichos bondadosos del destino.
- 7) El combatir las discriminaciones sociales, la desigualdad y la marginación.
- 8) La lucha constante contra las patologías sociales que, aparte de deteriorar la calidad de la vida, frenan el Desarrollo Local: delincuencia, desviación juvenil, droga, violencia y otras lacras sociales.

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL

El Seminario Internacional sobre Desarrollo Local celebrado en Barcelona en 1989, organizado por el Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS) hizo unas propuestas de actuación para el fomento del Desarrollo Local, referidas a cuatro grandes ámbitos. Son las siguientes.

A) En el ámbito socio-político.

Fomento de las actitudes democráticas y de la participación de los individuos en el diseño del futuro de la localidad. Facilitar las iniciativas que permitan la capacidad de tomar decisiones.

B) En el ámbito socio-cultural.

Conseguir que cada grupo pueda ejercer su derecho a la propia identidad y diferencia. Conseguir que el individuo pueda disponer de la información para actuar de forma autónoma. Todos los profesionales que intervienen en un territorio determinado han de actuar en equipos públicos de base, y esto conlleva la interdisciplinariedad.

C) En el ámbito socio-educativo.

Fomentar la Formación Permanente con un amplio conjunto de programas integrales. Favorecer los procesos de toma de posición comunitaria y las actuaciones consiguientes. Potenciar la formación de grupos y su relación recíproca.

D) En el ámbito socio-económico.

Fomentar la economía social y la economía alternativa. Constitución de Consejos Económicos y Sociales. Desarrollar la formación ocupacional y preparar a los individuos para la práctica de la autoocupación.

La filosofía del Desarrollo Local exige que no se olvide el procurar que éste procure:

1º La *participación* de los ciudadanos. El Desarrollo Local no tiene lugar en un ente abstracto llamado "localidad", sino que, o se da en los ciudadanos mismos, o no se da realmente; si existe es porque los ciudadanos han alcanzado un mayor nivel de maduración individual y social.

2ª La *descentralización* de las iniciativas y de las actuaciones. Esto es consecuencia y presupuesto de lo anterior, pues no tiene sentido la participación si ésta no es espontánea a partir de individuos y grupos menores.

3ª La promoción del *asociacionismo*. Los individuos actúan en la sociedad no por su acción individual, sino por la acción de los grupos a los cuales pertenecen y que son expresión de su querer y brazo de su voluntad de actuación. El nivel del Desarrollo Local tiene un exacto indicador en el volumen del asociacionismo que se da en él.

4º El fomento del *voluntariado*. Como en el caso del asociacionismo, la notable presencia del trabajo voluntario es también un claro exponente de Desarrollo Local. El Trabajo Social es siempre extenso y arduo, y requiere la actuación tanto de personal profesional como la colaboración de agentes voluntarios; mejor dicho, se supone que siempre serán éstos los que constituyan el mayor número de agentes (ya que no, naturalmente, los más cualificados).

EL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA

En 1990 Andrés del Moral elaboró una tesis doctoral sobre el Desarrollo Comunitario en España. En ella se exponen algunas experiencias de Desarrollo Local en nuestro país, precisándose -por otra parte- que nos hallamos aún en los inicios de esa vía.

De todos modos debemos hacer notar que en España se han ido llevando a cabo bastantes programas que, sin apellidarse de Desarrollo Local, lo son real-

mente. Si nos atenemos a la sabia norma de que no es el nombre quien hace la cosa, habremos de admitir que el Desarrollo Local no es nuevo en nuestro país: las Escuelas Campesinas de Barco de Avila (de tan gloriosa tradición) pueden constituir un ejemplo de lo que estamos diciendo.

Pero es ya momento de ponernos plenamente en la línea de la metodología técnica y sumarnos al vasto movimiento mundial del Desarrollo Local. Citaremos a continuación algunas de las experiencias españolas que últimamente se han hecho notar por su interés metodológico.

1) Proyecto "Nueva Esperanza de Galiza".

Se trata de procesos de acción comunitaria puestos en práctica desde 1983 en un barrio chabolista marginado, situado en la zona de Cascais, Portugal. La intervención ha consistido en tres fases: la Acción en la escuela primaria para combatir el fracaso escolar; la actuación en el seno de la comunidad donde radicaban las causas de aquel fracaso; la acción en la comunidad impulsada por un equipo permanente de expertos.

Se consideró de máxima prioridad la recolocación en nuevas viviendas de la población residente en el barrio; el PECP (Programa Europeo contra la Pobreza) ayudó en este punto. Pero en el barrio existía una pobreza multidimensional y factores que dificultaban el conseguir una integración cultural y profesional, entre los que citaremos unas relaciones sociales conflictivas y la ausencia de participación social. La propuesta fue una incentivación de un mayor acceso a los servicios.

Concretamente se han impulsado dos estrategias de acción comunitaria:

- 1) Promoción de la integración socio-económica y profesional;
- 2) potenciación de la matriculación de niños en las escuelas. La primera se pretende a través de: a) preparación de la población para que se adapte a su nuevo espacio de vivienda; b) formación profesional para trabajos a los que aspiran los residentes y para los cuales hay una demanda local (costura, cocina, servicio doméstico, etc.); c) formación "in situ" y concesión de un certificado de cualificación profesional para los que trabajen en las obras de construcción del nuevo pueblo, o formación de nuevas asociaciones y cooperativas de servicios por parte de esos nuevos profesionales.

2) Desarrollo Local y Plan Integral en Ciudad Vieja.

Por Ciudad Vieja se entiende aquí el conjunto de cuatro barrios de la ciudad de Barcelona que, siendo los más antiguos e históricos de la ciudad y ubicados en la parte central de la misma, son a la par los que se están convirtiendo en un foco de marginación y bolsa de pobres que comportan un gran gasto social y económico al resto de la comunidad. El plan de Desarrollo Local de la Ciudad Vieja se basa en aprovechar todas las energías dispuestas a intervenir en su mejora, mediante una coordinación institucional y el establecimiento de un plan con una gestión única. Los proyectos se concretaron en adecuar una red centenaria de alcantarillado a las necesidades actuales de la ciudad; a proveer de nuevos equipamientos sanitarios, educativos, sociales y culturales que per-

mitan satisfacer las exigencias legislativas y sociales. Pero como realización la más importante se estableció un Plan de Actuación Integral articulado a través de:

- 1) Planes de actuación social que ataquen los factores de degradación y marginación, asistiendo a la infancia, a las familias y a los ancianos que llegan a pasar hambre.
- 2) Planes de seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.
- 3) Participación ciudadana, procurando una aproximación entre vecinos y Administración, y favorecida por un plan de descentralización progresiva, creándose comisiones de trabajo en las puedan concurrir las asociaciones y entidades.

BIBLIOGRAFIA

INTRES: Seminario Internacional sobre Desarrollo Local en áreas urbanas desfavorecidas, Trabajo de Comunidad y Educación de Adultos. Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales, Barcelona, 1989.

DESROSIERS, Jules: Pour développer les Régions: entreprendre avec des partenaires. Ministère de l'Education, Québec, 1984.

OREFICE, Paolo: Educazione e sviluppo locale e regionale Liguori Editore, Nápoles, 1984.

QUINTANA CABANAS, José M^a: Pedagogía Comunitaria. Perspectivas Mundiales de educación de Adultos. Narcea, Madrid, 1991.