

## Primera Parte

# CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE\*

## I. CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La principal dificultad para la comprensión de la dinámica del proceso de desarrollo de las sociedades contemporáneas reside en la complejidad de la realidad y en el enorme desafío que implica operacionalizar los modelos teóricos de interpretación de la sociedad. Este problema se agranda cuando se trata de incorporar nuevas teorías y nuevos modelos de interpretación e intervención en la realidad, en especial cuando se trabaja con visiones más amplias y complejas, como el desarrollo sostenible, aún en fase de montaje teórico.

De cualquier manera, la realidad es siempre excesivamente compleja y los modelos teóricos, distribuidos en diversas disciplinas, deben necesariamente recorrer las reducciones analíticas capaces de permitir la aprehensión de la totalidad en su dinámica y en su complejidad. La combinación de diversas disciplinas para abordar una realidad abarcadora y múltiple, desde la perspectiva del desarrollo sostenible que debe articular procesos de la economía, de la ecología, de lo social, de la política, de la tecnología, de la cultura, requiere un esfuerzo adicional de reducción y tratamiento analítico de las relaciones e interrelaciones de la totalidad. De esa forma, se decidió elaborar una “teoría del desarrollo sostenible”, con base en un abordaje sistémico, utilizando nociones de la Teoría de Sistemas.

De acuerdo con la Teoría de Sistemas, en la evolución sistémica deben ser subrayadas tres características fundamentales: la interrelación entre los elementos que componen el sistema, la unidad global que se constituye a partir de la interrelación entre esos elementos, y la idea intrínseca de organización.

Por interrelación deben ser entendidas las formas de vínculo entre los elementos y entre éstos y el todo. Así, es preciso comprender que la realidad no se encuentra sólo en términos de la economía, la sociedad, la política y la ecología, sino en las interrelaciones que éstas establecen entre sí. Las relaciones complejas y dinámicas del todo y de las partes, en especial cuando las partes son ellas mismas complejas y mutables y las relaciones no son rígidas, y carecen muchas veces de mediación con diversos grados de libertad, problemas de intercambio, evolución más o menos adaptada, ejercicios de control y auto-regulación, conducen a una posible identificación de los principios generales utilizados en esa teoría.

La unidad compleja resultante de la interrelación puede ser visualizada en la identidad del sistema, que casi no se confunde como resultado de la suma de las partes. Debido a esa característica, el desarrollo es una categoría diferente de la economía, la sociedad, la política y la ecología; no se confunde con ninguna de ellas en particular, dado que es un resultado de la interrelación de éstas.

Por organización se tiene la idea del ordenamiento de los elementos, con y para la formación de un todo. En ese sentido, no es posible percibir la ecología, la economía, la sociedad y la política en términos de jerarquía, de primacía de unas sobre otras, como si fuesen medios y fines establecidos en compartimentos estancos. Ninguna de ellas es un fin en sí misma. En la interrelación compleja, ellas son medios y fines simultáneamente unas de otras.

El abordaje sistémico, además de esas características, presupone también dos principios básicos: la emergencia y las restricciones. La emergencia es un resultado de la organización. Según este principio, “no solamente el todo es más que la suma de las partes, sino que también la parte es, en el todo y para el todo, más de lo que ella representa vista aisladamente” (Cunha 1989).

Por el segundo principio, se tiende a la comprensión de que “toda relación sistémica ejerce restricciones o constricciones sobre los elementos que la componen mediante reglas, jerarquías, la subordinación de los componentes al todo, las especializaciones, la estabilidad y los dispositivos de regulación y control” (Cunha 1984).

Por otra parte, aún resultando fundamental para la comprensión del desarrollo la noción de orden, ésta no puede dar la idea de un modelo aislado. Si existe un orden, éste tiende, con el proceso de evolución, a la provocación del desorden, y exige el establecimiento de un nuevo orden. De ese modo, la idea de sistema convive con la noción de cambio, siendo ese

juego “el propio juego del orden y el desorden, de la desorganización permanente y de la reorganización permanente, de la información y del ruido, de la entropía y la neguentropía” (Morin 1973).

Esto lleva a la dinámica de transformación, construcción y reconstrucción permanente del todo y de las partes en equilibrio, desequilibrio y nuevo equilibrio, con inclusión, al mismo tiempo y de forma integrada, de la base económica, la organización social, los ecosistemas, la estructura política y la cultura.

## **I.1 Desarrollo sostenible**

El concepto de desarrollo que procura integrar y asociar las dimensiones económica y social con la dimensión ecológica, surge al final de los años sesenta, como resultado de la conciencia de los crecientes problemas ambientales y de los límites impuestos por la naturaleza a la explotación y crecimiento económico descontrolado. Esta preocupación por el medio ambiente se agrega a un debate mucho más antiguo y siempre actual referente a la forma excluyente y concentrada, social y espacialmente, de la acumulación del capital a nivel mundial (Cardozo y Faletto 1975).

Esta percepción indicaba que determinado modelo de acumulación, excluyente, que se utilizaba en los procesos de explotación, establecía una relación centro-periferia, de acuerdo con la cual la riqueza del centro debería corresponder a la pobreza de la periferia, traducándose en un nuevo mapa del mundo, en el cual los países centrales, en los cuales evolucionaba la acumulación del capital, traducida en abundancia y opulencia, garantizarían la ejecución de ese modelo por la explotación de los países periféricos, en los cuales predominaban la pobreza y el subdesarrollo.

El crecimiento y expansión de esta periferia, acompañando la trayectoria de los países ricos, constituyó la gran meta del desarrollo de los años cincuenta y sesenta. No obstante, a partir de la comprensión de los problemas ambientales, surge una nueva cuestión política y teórica para los proyectos de desarrollo de las naciones subdesarrolladas: aunque fuera posible en el modelo excluyente, el crecimiento de la periferia en los patrones de los subdesarrollados tendería a agravar el problema ambiental, dado que el límite de la naturaleza imposibilita que todos alcancen los niveles de crecimiento y consumo de los centros más desarrollados del planeta. Esta cuestión ocupó el escenario técnico y político de las últimas décadas, con el tema de los límites del crecimiento y de la distribución espacial de los costos y beneficios de la expansión económica mundial.

La convivencia internacional permeada por estas contradicciones se vuelve escenario de sucesivas crisis, que se manifiestan tanto a niveles nacionales como global, identificándose amenazas al modelo de desarrollo, tal como las enumeró Carvalho:

- Crecimiento de la población en situación de miseria
- Concentración de la renta y de la riqueza
- Inseguridad alimentaria
- Deterioro de partes de la biosfera
- Fragilidad e inadecuación de las instituciones
- Pérdida de la memoria cultural
- Crecimiento de la violencia contra la persona (Carvalho 1993).

Surge, por lo tanto, al final de la década de los sesenta, el concepto de ecodesarrollo, como una “crítica al crecimiento económico ilimitado y su efecto negativo sobre el sistema de auto-equilibrio de la naturaleza que conducía a una estrategia de desarrollo basada en el uso ponderado de recursos locales y del conocimiento de los pequeños productores rurales, aplicables a áreas aisladas del entonces llamado Tercer Mundo” (Sachs, en Fonte 1994).

“Se procuraba armonizar los objetivos sociales y económicos con la conservación del medio ambiente, en lo cual se incluye un espíritu de solidaridad con las futuras generaciones. Esto no significa crecimiento cero, como algunos ecodesarrollistas parecían defender al principio. Esto significa, de acuerdo con Sachs, escepticismo en cuanto se refiere a

los patrones de crecimiento imitativos y transferencia seria de tecnología y la búsqueda de otro tipo de crecimiento, que proporcionen métodos y usos de crecimiento económico que conlleven progreso social y sean compatibles con la conservación de los recursos naturales y ambientales” (Fonte 1994).

Mediante el análisis del conjunto de tendencias globales del desarrollo, se verifica que la nueva crítica tendía a inclinarse al establecimiento de límites de posibilidades del desarrollo de la economía en la escala mundial. Como observa Sachs, “los patrones de consumo de países industrializados no pueden ser sustentados a largo plazo y mucho menos extendidos al resto del mundo” (en Bursztyn 1994).

El tema de la relación y necesaria articulación entre crecimiento económico y conservación del medio ambiente pasa a ocupar espacios crecientes en los debates internacionales, en especial cuando se trata de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, agregando una dimensión nueva al concepto y a los propósitos del desarrollo, sea económico o social. Este proceso se convertirá en el concepto de desarrollo sostenible formulado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, actualmente adoptado ampliamente, y establece que el desarrollo sostenible es aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD 1991). De esa manera, el crecimiento económico y la protección ambiental quedan inexplicablemente relacionados, y la calidad de vida presente y futura se fundamenta en suplir las necesidades humanas básicas sin destruir el medio ambiente del cual depende toda la vida.

Al citar el informe de la CMMAD, señala Carvalho: “En esencia, el desarrollo sostenible es un proceso de transformación en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional se armonizan y refuerzan el potencial presente y futuro, con el propósito de atender a las necesidades y aspiraciones humanas” (Carvalho 1993). Y agrega: “Para que haya un desarrollo sostenible se requiere:

- que todos tengan cubiertas sus necesidades básicas y les sean proporcionadas oportunidades para concretar sus aspiraciones a una vida mejor;
- la promoción de valores que mantengan los patrones de consumo dentro de los límites de las posibilidades económicas y que todos puedan aspirar a ellos de manera razonable;
- que haya crecimiento económico en regiones en las cuales tales necesidades no son atendidas. Donde ya son atendidas, el desarrollo sostenible es compatible con el crecimiento económico, ya que ese crecimiento refleja los principios amplios de la sostenibilidad y la no explotación de los otros;
- que el índice de destrucción de los recursos no renovables mantenga el máximo de opciones futuras posibles;
- la conservación de las especies animales y vegetales;
- minimizar los impactos adversos sobre la calidad del aire, del agua y de otros elementos naturales, con el fin de mantener la integridad global del ecosistema;
- que los países industrializados retomen políticas internacionales que busquen el crecimiento, el comercio y la inversión” (Carvalho 1993).

Desde ese punto de vista, según Viederman (citado por Carvalho) “una sociedad sostenible es aquella que asegure la salud y la vitalidad de la vida y cultura humanas y del capital natural, para la presente y las futuras generaciones. Tales sociedades deben tener las actividades que sirven para destruir la vida y la cultura humanas y el capital natural, y promocionar aquellas actividades para conservar lo que existe, recuperar lo que fue destruido y prevenir daños futuros” (Carvalho 1993).

La sostenibilidad, para Constanza, debe ser entendida como “la relación entre los sistemas ecológicos más abarcadores y dinámicos, en la cual: (a) la vida humana pueda continuar indefinidamente; (b) las individualidades humanas puedan florecer; (c) la cultura humana pueda desarrollarse; (d) los efectos de las actividades humanas permanezcan dentro de ciertos límites, con el propósito de que no destruyan la diversidad, complejidad y funciones del sistema ecológico de soporte de la vida” (Constanza 1991). De manera más concreta, y desde la perspectiva de los países pobres, el desarrollo sostenible es un “proceso cualitativo y cuantitativo de cambio social que compatibiliza, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento económico, la conservación ambiental y la equidad social” (Buarque 1993).

Para ser sostenible, en consecuencia, el desarrollo precisa asumir una postura multidimensional que abarque desde el aspecto ético, por su preocupación con la equidad, y que sea capaz de incluir variables difícilmente cuantificables, pero cualitativamente indispensables para la configuración de nuevos patrones de vida para las actuales y futuras generaciones.

Por tal causa, el desarrollo debe ser sostenible y sostenido. Es sostenible en el sentido de la sostenibilidad de las bases en que se origina, cuando viabiliza su reproducción, su persistencia, y sostenido cuando se realiza como continuidad, cuando establece un puente entre el pasado, el presente y el futuro.

Por una parte, la sostenibilidad en su aspecto temporal puede ser comprendida como la forma en que una sociedad debe garantizar el acceso a la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Cómo compatibilizar la producción y el consumo hoy y mañana, utilizando los recursos naturales de tal forma que se posibilite la disponibilidad de los mismos en el futuro, es el gran desafío de la teoría y de las políticas de desarrollo.

La crítica al inmediatismo que caracteriza a los antiguos estilos de desarrollo en todo el ciclo industrial moderno, destacó que el crecimiento económico y la expansión del consumo tienen límites y deben enfrentar constricciones en el medio y largo plazo, sacrificando el futuro. De manera que la búsqueda de abundancia para las actuales generaciones podría significar la escasez para las generaciones futuras. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, con la visión temporal, no es suficiente que las generaciones actuales sean abastecidas. Es preciso que se garantice a las futuras generaciones las mismas posibilidades de disfrutar del desarrollo.

Por otra parte, la cuestión temporal del desarrollo alcanza una nueva dimensión. Ayer, hoy, mañana se presentan no sólo con respecto a la secuencia cronológica lineal, sino como un continuo en el cual lo que se es hoy y las posibilidades de ser mañana se desenvuelven en un proceso histórico, cuyo límites son dictados no sólo por la voluntad humana, sino por la interrelación de fuerzas complejas, contradictorias y complementarias que son, al mismo tiempo, sujeto y objeto de ese mismo proceso.

Sólo dentro de esta concepción se puede imaginar, en la individualidad y universalidad del hombre, el sostenimiento y la sostenibilidad de un desarrollo. Si la individualidad es inmediatista, requiere actitudes que resuelvan necesidades de corto plazo; la universalidad es atemporal, y puede resguardar la solidaridad entre generaciones por medio de actitudes que preserven el mediano y el largo plazo.

La solidaridad inherente al desarrollo sostenible subrayada, debe extenderse también a la dimensión espacial para que pueda garantizar su sostenibilidad. Esta comprobación puede fundamentarse en dos motivos principales: el primero surge de las implicaciones de los cambios económicos y ambientales entre los espacios (países y regiones) de los modelos de desarrollo adoptados en la historia de las sociedades, que redundaron en una distribución espacial desigual de los frutos del desarrollo. El viejo modelo produjo y reprodujo formas de diferenciación social, en cuanto a distribución de riqueza y acceso a los bienes producidos. Esta comprobación hace referencia a la clásica diferenciación entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, y establece un proceso de diferenciación dentro de una misma nación, entre regiones y, asimismo, dentro de una misma sociedad, donde la miseria convive con la abundancia en un mismo espacio.

No se puede pensar en solidaridad entre generaciones si no existe solidaridad dentro de una misma generación. Es en ese sentido que la noción de desarrollo sostenible remite a la eliminación de la pobreza. Eliminar la pobreza, sin embargo, no puede significar extender a toda la población mundial los patrones de consumo ostentados por las minorías ricas. Eso

significa que tampoco alcanza para mantener una minoría rica, con sus patrones de consumo, dentro de un patrón aceptable de equidad; ésta debe ceder en sus aspiraciones de consumo, lo cual complica sobremanera la viabilidad política del desarrollo sostenible y se constituye en uno de sus mayores desafíos.

El segundo motivo surge de la globalización de los efectos de devastación y contaminación ambiental. La inviabilidad de la tierra pone en riesgo todo el espacio, con independencia de dónde estén localizadas las sociedades. De esa manera, la responsabilidad de la preservación debe ser compartida por todos los pueblos, países y regiones del planeta; de otra manera, no será posible asegurar la sostenibilidad.

Es cierto que las sociedades no compartieron históricamente en la misma proporción el proceso de devastación y contaminación; tampoco usufructuaron, equitativamente, los bienes producidos por ese modelo de producción y consumo. Sin embargo, se encontraban en el mismo barco, y no pueden eximirse de los riesgos alegando que no produjeron aquellos hechos.

Con el fin de que tales contradicciones sean equilibradas, debe pensarse en necesarias negociaciones políticas, donde la distribución de la carga pase por el rescate de la equidad, de la proporcionalidad y de las posibilidades de cada sociedad para satisfacer sus necesidades sin comprometer la capacidad de otras que procuran el mismo objetivo. De cualquier forma, se debe pasar por reformulaciones de la perspectiva del consumo que predomina en el mundo moderno; desde ese punto de vista, es preciso distinguir consumo que es un dato objetivo, relacionado con la producción de las necesidades. El consumo está dado principalmente por la economía; la necesidad no es formulada sólo por la economía, sino por elementos de la naturaleza humana, por los valores sociales, por el imaginario social; son las necesidades las que orientan el consumo, y un término no es reducible al otro. Alguien puede tener necesidad y no satisfacerla, en la medida en que el consumo se resuelve en el aprovechamiento de un bien, y se depende de que ese bien haya sido producido o sea accesible. Las necesidades se refieren a valores y son definibles siempre a partir de éstos; por lo tanto, no pueden ser definidas como racionales o irracionales. Por eso no se puede saber anticipadamente cuáles son las necesidades manipuladas y las “necesidades necesarias”. La visión temporal y espacial del desarrollo sostenible tiene implicaciones importantes sobre las relaciones y conflictos políticos intra e intergeneracionales e intra e interespaciales.

Si el proceso para alcanzar el desarrollo sostenible “exigirá esfuerzos sustanciales de educación y capacitación, con el fin de aumentar la conscientización y apoyar las modificaciones de los estilos de vida rumbo a formas de consumo más sostenibles” (González 1994), la decisión sobre la prioridad de las necesidades y la posibilidad de sus satisfacciones debe resultar de un debate democrático, siempre renovado, sea a nivel local o nacional o, incluso, internacional, con la participación de todos los interesados, en especial de aquellos que esperan ver satisfechas sus necesidades.

Un patrón de “necesidades fundamentales” para la orientación del consumo tiene que ser tomado en consideración no sólo dentro de una perspectiva temporal, en la cual se definen el hoy y el mañana sino, también y especialmente, dentro de la perspectiva espacial. Esta perspectiva reflejará, aquí y allí, la cuestión de la equidad.

También deben repensarse las necesidades dentro de criterios de equidad; ello permite que surja la cuestión del desarrollo no sólo con un abordaje cuantitativo sino, simultáneamente, cualitativo. Esa perspectiva permite interpretar el desarrollo sostenible como sinónimo de mejor calidad de vida; esto significa que en la idea de progreso está subentendida una posibilidad de medición cuantitativa, que esté conectada con la apreciación cualitativa.

En algunos modelos de desarrollo, los dos términos (calidad y cantidad) son percibidos uno en relación con el otro, en la simplicidad de que no puede existir cantidad sin calidad y calidad sin cantidad. En tal línea de pensamiento, en la complejidad de las relaciones entre variables del propio desarrollo se corre el riesgo de hacer una opción por la cantidad, que sería mensurable especialmente en cuanto dato económico, en detrimento de otras variables. En los dos casos, lo que se estaría midiendo son cantidades y calidades distintas, y el punto principal que orienta la decisión es estrictamente político.

Según prescribe Sachs, si se toma en consideración esta dimensionalidad de la sostenibilidad, puede observarse que todo planeamiento de desarrollo que busque ser sostenido y sostenible debe tener en cuenta las cuestiones referentes a las posibilidades de:

- a. **sostenibilidad social**, donde la meta es construir una civilización con la mayor equidad en la distribución de ingresos y de bienes, de modo que se reduzca el abismo entre los patrones de vida de los ricos y de los pobres;
- b. **sostenibilidad económica**, que debe ser hecha posible por medio de una asignación y gestión más eficiente de los recursos y de un flujo constante de inversiones públicas y privadas, de tal forma que la eficiencia económica sea evaluada en términos macrosociales y no sólo por medio de criterio de rentabilidad empresarial de carácter microeconómico;
- c. **sostenibilidad ecológica**, que debe ser lograda por medio del uso racional de los recursos naturales, teniéndose en cuenta el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de recursos no renovables y la biodiversidad;
- d. **sostenibilidad espacial**, por la obtención de una configuración rural-urbana más equilibrada y una mejor distribución territorial de los asentamientos humanos y de las actividades económicas;
- e. **sostenibilidad cultural**, por la búsqueda de raíces endógenas de los procesos de modernización;
- f. **sostenibilidad política**, que debe ser buscada por el proceso de participación de los grupos y de las comunidades locales en las definiciones de prioridades y metas a ser alcanzadas (Sachs, en Bursztyn 1994).

La complejidad y amplitud de esos presupuestos generan nuevos desafíos técnicos y científicos, además de políticos, y afectan la propia estructura de la ciencia y del proyecto científico. No es posible tratar el objeto desarrollo, en su complejidad, sólo con los métodos disponibles en una ciencia específica. La complejidad exige la interdisciplinariedad. Como dice Habermas: “el cuadro trascendental en el cual la naturaleza se volvería objeto de una nueva experiencia, no sería la esfera de funciones de la acción instrumental, sino que el punto de vista de una posible manipulación técnica cedería su lugar a un tratamiento que, con celo y cariño, libertase las posibilidades de la naturaleza” (Habermas 1983).

El desarrollo no sería concebido más como fruto de una dominación represiva, sino de una nueva dominación libertadora. Con el surgimiento de una nueva técnica que, “en vez de tratar la naturaleza como objeto pasivo de una posible manipulación técnica, puede ser dirigida a ella como a una sociedad en una posible interacción. En vez de la naturaleza explotada, se puede ir en busca de la naturaleza fraterna. El a priori tecnológico es un a priori político en la medida en que la transformación de la naturaleza involucra la del ser humano y en la medida en que las creaciones hechas surgen de un conjunto societal y a él reingresan”. (Habermas 1983).

La complejidad del concepto puede ser expresada como un sistema que interpreta el desarrollo a partir de cuatro polos sistémicos complementarios, concurrentes y antagónicos (como puede verse en la Fig. 1): el subsistema ecológico, el subsistema económico, el subsistema social y el subsistema político, donde cada uno de ellos es comprendido como elemento co-organizador, co-autor, co-controlador del conjunto, como aspecto de la integración natural compleja.

Esta noción de orden y cambio permanente es una de las características fundamentales de la propia noción de sostenibilidad, en la medida en que ésta remite a la idea de permanencia y reproducción.

De acuerdo con Carvalho, “cuatro criterios generales pueden ser establecidos como necesarios e indispensables para la sostenibilidad, desde el punto de vista económico, social, político, cultural, ecológico o institucional: adaptabilidad, diversidad, incertidumbre y equidad” (Carvalho 1993 )

La **adaptabilidad** se refiere a la capacidad de enfrentamiento de nuevas situaciones, mediante la creación de condiciones de continuidad, de adaptación a lo nuevo, de capacidad y ajuste a los impactos. Esto sucede tanto en las relaciones entre

los seres humanos como en las relaciones que ellos establecen con la naturaleza, y las de la naturaleza con los seres humanos. En tal sentido, se afirma que una de las características centrales del desarrollo sostenible es la de ser resiliente.

La diversidad, si bien implica una mayor complejidad en los sistemas, representa mayor potencialidad y adaptabilidad y, de ese modo, mayor capacidad de regeneración o de rescindencia. Permite también mayor posibilidad de interacciones asistémicas y facilita, así, la comunicación.

“El desarrollo de los sistemas biológicos y sociales presenta mayor capacidad de sostenibilidad cuando mayor fuera su diversidad interna, sea la diversidad de especies o de etnias, así como también de elementos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales” (Carvalho 1993).

Del mismo modo, puede decirse que la equidad es un elemento indispensable para que un sistema con tales características mantenga un equilibrio dinámico en las relaciones entre sus componentes; puede ser identificado como el proceso que garantiza, en la dinámica de las relaciones entre estos componentes, que se dé la posibilidad o garantía o derecho de que cada uno pueda reproducir y mantener sus características.

Finalmente, el mismo autor señala la incertidumbre como criterio necesario para la sostenibilidad; esta incertidumbre resulta de la diversidad, equidad y adaptabilidad, pues “la propia sostenibilidad, sea económica, social, política, cultural, institucional, biológica, ecológica (...) se da en el movimiento de adaptación continuo de los sistemas abiertos y complejos a las nuevas contextualizaciones debidas a las perturbaciones potenciales, informaciones externas que afectan la dinámica externa de un sistema determinado y cuyo control se da por error, mediante la denominada retroalimentación. En consecuencia, no son previsibles” (Carvalho 1993).

De acuerdo con los principios de emergencia y restricciones de los sistemas, puede decirse, con respecto al concepto de desarrollo sostenible, que las dimensiones que componen sus postulados “establecen entre sí relaciones específicas de impactos e influencias cruzados, con intercambio de mutuos efectos transformadores. Estas relaciones encierran tensiones y relaciones de intercambio de costos y beneficios diferenciados que exigen una selección y ofrecen alternativas diversas de combinación en el tiempo. El intercambio entre las dimensiones tiene distintas manifestaciones temporales; dependen de sus ritmos específicos de maduración” (Buarque 1993).

En tal sentido, la presencia de una organización entre variables es equivalente a la existencia de restricciones sobre la producción de oportunidades. De esa forma, se puede comprender que el desarrollo de ciertos sistemas puede representar el subdesarrollo de otros, pues en todo sistema no sólo hay posibilidades de ganar sinergia, sino también de pérdidas por restricciones.

Cuando se hace la crítica de los modelos de desarrollo basados solamente en el crecimiento económico, ello se debe a que éste significa pérdidas ecológicas, muchas veces irreparables, y la sostenibilidad implica una adecuación de pérdidas y ganancias entre los elementos sistémicos. Por eso, además de administrar las tensiones entre las diversas dimensiones, el desarrollo sostenible debe ser capaz de articular de manera adecuada las ganancias y pérdidas de corto plazo con objetivos y logros de mediano y largo plazo.

Conviene señalar que el proceso organización-desorganización-organización, inherente a la concesión sistémica, que produce sus efectos intra e intersistemas, provoca ruidos que contribuyen a la instauración de un grado variado de incertidumbre y dificulta la precisión en la evaluación de esos impactos.

Hay así, siempre, un margen relativo de arbitrariedad en las opciones que se ofrecen para la selección de iniciativas capaces de maximizar ganancias y minimizar pérdidas, lo que exige una dosis mayor de cautela por parte de los planificadores del desarrollo sostenible.

Por tal causa, el proceso decisorio podrá presentarse como más legítimo si es compartido por los grupos interesados, situación en la cual “la tarea más importante para los analistas, en situaciones como ésta, será indicar claramente las



alternativas abiertas, permitiendo a quienes participan de las decisiones relevantes efectuar razonamientos fundamentados sobre los beneficios y los costos de corto y largo plazo (y los riesgos) de cada selección hecha” (Maia Gomes 1992).

De lo expuesto se puede inferir, en resumen, que en el proceso sistémico de desarrollo sostenible:

1. El **ecosistema** controla el sistema económico y pone límites a su crecimiento; coorganiza el sistema social, en la medida en que su organización se desenvuelve necesariamente en un determinado espacio, motivando que las sociedades se adapten a los ecosistemas; indirectamente, condiciona el sistema político, en la medida en que es coorganizador del social.
2. El **sistema económico** altera el ecosistema, tanto cuando retira de éste los insumos para la producción de bienes, como cuando devuelve al ecosistema los residuos de la producción, los desechos, los efluentes y restos bajo la forma de polución; condiciona lo social limitando o ampliando su capacidad de consumo y coorganiza lo político por la transformación de relaciones económicas en relaciones de poder.
3. El **sistema social** actualiza las competencias y actitudes del sistema económico y, complementariamente, reorganiza la evolución política y adapta el ecosistema a las culturas más diversas.
4. El **sistema político** coorganiza la actividad económica, mediante la regulación, inhibiendo o incentivando la preservación ecológica, al tiempo que controla la sociedad como actividad jurisdiccional.  
Es evidente que no existe propiamente una confrontación u oposición entre las citadas dimensiones, sino que, como ya se afirmó, hay una interrelación que puede presentarse bajo la forma de cooperaciones o confrontamientos, estableciendo tensiones e intercambios de insumos y productos en circunstancias concretas.

A continuación se presentan, de una manera más detallada, las características y dinámicas internas de cada uno de estos subsistemas (con sus variables centrales), de tal manera que se comprenda mejor cómo se dan estas interrelaciones, antes de realizar un abordaje más integrado de las relaciones complejas de las variables y la influencia mutua que ejercen entre sí y con el conjunto del sistema de desarrollo. Conviene señalar, sin embargo, que la utilización de estos recursos metodológicos debe ser vista como una necesidad analítica, y debe ser tomada, por lo tanto, con las debidas limitaciones.

## **I.2 Características y dinámicas de las dimensiones**

Los subsistemas presentan características y dinámicas propias, en sus complejidades y en su interacción con los otros sistemas. De manera esquemática y simplificada, se analizan a continuación esas características e interacciones de los sistemas ecológico, económico, social y político.

### **I.2.1 El sistema ecológico**

El ecosistema es, al mismo tiempo, el hábitat que permite la existencia humana la fuerza condicionante de su ser y el objeto de la acción transformadora de la humanidad por medio de la cultura. Con la producción de conocimiento y la construcción de la cultura, el ser humano establece relaciones con la naturaleza, de la cual forma parte inexorablemente, por la condición de ser vivo, en una interdependencia en la cual todo lo que entra en relación con la vida humana asume el carácter de condición de esta vida.

La objetividad del mundo y la condición humana se complementan mutuamente, lo que significa que la vida humana es imposible sin su base material; sería un conjunto sin sentido, un “no mundo”, si no fuese condicionante de la vida humana. De esa manera, como señala Arendt, “la tierra es la propia quintaesencia de la condición humana y su naturaleza puede ser singular en el universo, la única capaz de ofrecer a los seres humanos un hábitat en el cual ellos puedan moverse y respirar sin esfuerzo y sacrificio. El mundo artificio humano separa la existencia del hombre de todo ambiente

meramente animal, pero la vida, en sí, permanece fuera de ese mundo artificial y, por medio de la vida, el ser humano permanece vinculado con todos los demás organismos vivos” (Arendt 1993).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, define el medio ambiente como el sistema físico y biológico global en que viven el ser humano y otros organismos, constituyendo así un todo complejo, con diversos componentes que interactúan en su interior. Al analizarse este concepto puede concluirse que, además del ser humano y de otros seres vivos que componen las poblaciones (grupo de individuos de una determinada especie de organismos), el medio ambiente o ecosistema está compuesto por la biosfera, o sea el aire, el suelo y el agua, habitados biológicamente.

Aunque se destaca en este concepto que el ser humano es parte integrante del medio ambiente, estableciéndose metodológicamente la separación ser humano y naturaleza, debe considerarse que la naturaleza se presenta al ser humano bajo la forma de recursos, con abundancia o escasez; recursos renovables y no renovables. Al adaptarse a este ambiente, el ser humano, como todos los seres vivos, debe apropiarse de la naturaleza, retirando insumos para satisfacer sus necesidades. Producir significa, de ese modo, “utilizar energía para transformar materias”. En ese proceso, “una parte del resultado de la transformación es calor evaporado; otra parte, residuos; otra los bienes económicos” (Maia Gomes 1979).

También la forma mediante la cual el ser humano resuelve sus necesidades, el consumo, es un proceso de transformación de materia y energía en materia (residuos, desechos) y calor. En tal sentido, producir es necesariamente alterar la naturaleza. Sin embargo, por otra parte, el ser humano está condicionado por esta naturaleza y produce en función de ella; es necesaria, en consecuencia, la adaptación a las formas con que la naturaleza se le presenta.

En el proceso de producción, cuando el ser humano establece relaciones necesarias con la naturaleza y con otros seres humanos, construye instrumentos y desarrolla técnicas que, al reducirse el tiempo de trabajo necesario, facilitan esa adaptación y reducen los impactos bajo las formas de abundancia y escasez mediante las cuales la naturaleza se les presenta.

La tecnología y la ciencia son, de ese modo, elementos mediadores de esa relación y, por ello, variables fundamentales al realizar análisis. La utilización de métodos y técnicas que preserven y/o conserven mejor los recursos naturales está condicionada, en buena medida, por la cultura desarrollada por cada sociedad o segmento social que integra, en mayor o menor medida, el ser humano a la naturaleza; por los niveles de conocimiento científico y tecnológico que posee una población; por la regulación política establecida por el poder del Estado, al inhibir o incentivar una producción que mantenga o mejore la calidad del medio ambiente.

Debe señalarse, sin embargo, que la naturaleza todavía participa del proceso sistémico ofreciendo, en sus interrelaciones de orden-desorden, un margen relativo de incertidumbre, tanto cuando algunos de los acontecimientos son impredecibles, como cuando ocurren fenómenos tales como terremotos, huracanes, sequías prolongadas, tifones, etc. (que, aunque sean previsibles, muchas veces el ser humano no consigue detener, limitándose en la medida de lo posible a minimizar sus efectos). Eso sucede también cuando la naturaleza responde a la acción humana; por ejemplo, en algunas experiencias agrícolas se utilizan técnicas, se esperan determinados resultados y el resultado es muy diferente; huye al control de sus promotores.

Si se toma a la naturaleza como apoyo analítico para las interrelaciones del ecosistema con el sistema económico (las relaciones de producción), se tiene que producir y retirar de la naturaleza insumos y colocar nuevamente residuos, basura, restos, etc., haciendo que, por el principio de conservación de la materia, estos elementos que tienen una composición diferente de la preexistente, mantengan el equilibrio entre el peso de lo que fue retirado y de lo que fue expulsado. Ese proceso afecta el equilibrio ecológico por la alteración de la composición química de los elementos y también en razón de la incidencia espacial de los desechos, que normalmente es diversa de los materiales originarios cuando ellos son retirados de un lugar y colocados en otro.

La actividad humana genera, por lo tanto, un impacto ambiental, entendido como “una alteración favorable o desfavorable en el medio ambiente y en algunos de sus componentes, producida por una determinada acción o actividad” (Bolea 1984). Los impactos ambientales pueden ser clasificados en seis tipos (Magrini 1990):

- a. Directos, cuando consisten en la alteración de determinado aspecto ambiental, por acción directa del ser humano.
- b. Indirectos, cuando suceden a consecuencia de un impacto directo, de corto plazo.
- c. De corto plazo, cuando ocurren inmediatamente después de la realización de la acción, desapareciendo o no en seguida.
- d. De largo plazo, cuando suceden después de cierto tiempo de realización de la acción.
- e. Acumulativos y sinérgicos, que consideran la sumas de efectos sobre el medio ambiente.
- f. Reversibles e irreversibles.

En esta clasificación, el tipo que caracteriza los impactos ambientales en reversibles e irreversibles tal vez sea el que más llame la atención, en la medida en que sus consecuencias afectan de manera directa las posibilidades de adaptabilidad o rescindencia.

Una cosa es que un impacto, consecuencia de acciones humanas sobre la naturaleza, produzca una degradación irreversible. Lo que sucede, por ejemplo, mediante la extracción de recursos naturales no renovables, lo cual impide su capacidad de regeneración a partir de sus propias dinámicas; otra cosa es la actividad humana sobre recursos naturales renovables cuando, aún degradándolos por el uso, permite su regeneración total o parcial.

Con el fin de evitar el deterioro de la capacidad de asimilación de los ecosistemas y de la capacidad de regeneración de los recursos naturales con tasas compatibles con el desgaste impuesto por las actividades económicas, es necesario realizar una profunda revisión del tipo de relación que se mantiene con la naturaleza. A partir de esa observación, Maia Gomes concluye que el nivel de productos que permite una calidad constante del ambiente puede comportarse de tres formas distintas (Maia Gomes 1979):

- a. Se reduce cuando las técnicas de producción se hacen más productoras de desechos o cuando disminuye el reaprovechamiento de esos desechos.
- b. Se eleva cuando crece la tasa de auto-regeneración del ambiente, a su vez dependiente del tipo de desechos recibidos.
- c. Aumenta con el crecimiento del nivel de deterioro del ambiente que la comunidad juzga más aceptable.

En las relaciones sistémicas establecidas entre el ecosistema y el sistema social, esto se pone en evidencia especialmente en los países subdesarrollados. De acuerdo con Fonte, “la degradación del medio ambiente es causada con frecuencia por la pobreza, porque el pobre no tiene otra opción que no sea la explotación de los recursos naturales para su sobrevivencia a corto plazo. Son justamente los individuos de países pobres los que sufren en mayor medida y más rápidamente las consecuencias de esa degradación. Los mayores problemas relacionados con esto se originan precisamente en la ausencia de desarrollo” (Fonte 1994).

Sobre la relación entre pobreza y medio ambiente, la misma autora señala: “Vilarinho (1992) utiliza el concepto de pobreza absoluta definido por los economistas del Banco Mundial, en la cual para definir una línea de pobreza se calcula la ‘renta en dinero (o en especie) que una familia necesita para satisfacer sus necesidades biológicas básicas de alimentación, ropa y abrigo’; analiza lo que denomina “sistema de trampas de pobreza”, cuyas características son comunes ya sea en términos mundiales, nacionales o locales. Este sistema, al imponer una fuerte degradación en la calidad

de vida de millones de personas, termina reforzando el vínculo entre pobreza y tensión ambiental. Esto es reiterado por Durning (1990), al afirmar que ‘los pobres no sólo sufren desproporcionadamente debido a los daños al medio ambiente provocados por quienes se encuentran en mejores condiciones, sino que ellos mismos se convierten en una de las causas más importantes de la declinación ecológica’.

“A nivel local, las trampas de pobreza están asociadas con los patrones asimétricos de acceso a la tierra, que se caracterizan por la fuerte concentración de la tierra y otros recursos. Los pobres rurales son trabajadores agrícolas sin tierra (aparceros, arrendatarios, moradores y asalariados temporarios) o minifundistas que, debido a la necesidad de sobrevivencia, son forzados a utilizar cada metro de las tierras de que disponen, aunque implique un desgaste del suelo, erosión o polución de las nacientes. Los pobres que viven en las ciudades son mano de obra no calificada, generalmente vinculados a la economía informal, y viven en favelas desprovistas de la salubridad básica de las ciudades. El favelado es, simultáneamente, víctima y agente de polución. Sufre los efectos de la polución de las fábricas y otros establecimientos industriales, convive en bolsones de basura y, con frecuencia, construye su morada en laderas o al margen de ríos o manglares”. (Fonte 1994).

Debido a esto, la equidad social es una condición fundamental para el desarrollo sostenible, incluso como forma de asegurar la continuidad y permanencia del desarrollo y la solidaridad sincrónica entre generaciones. Es necesario terminar con la miseria, para que pueda florecer una sociedad más justa, más equilibrada, que haga posible el surgimiento de nuevas culturas, que permite que la sostenibilidad sea equivalente al uso eficiente y racional de recursos naturales y humanos, con el fin de eliminar la pobreza y alcanzar niveles de vida más altos.

## **I.2.2 El sistema económico**

El desarrollo, como meta a ser alcanzada por las sociedades, ha sido ampliamente identificado como el proceso por el cual los seres humanos consiguen aumentar la capacidad de producir riquezas. Debido a esta concepción, ellos se transforman en medio y fines de sí mismos, y hacen posible la clasificación de las sociedades en naciones desarrolladas, o sea aquellas que ya lograron índices más altos de producción y consumo, y subdesarrolladas, o sea aquellas que todavía no lograron índices satisfactorios de producción y de consumo para todos sus habitantes.

Cuando la discusión se encamina de acuerdo con las formas que el crecimiento económico establece sobre el uso de los recursos naturales, identificándolo como necesariamente contradictorio con la preservación ambiental, se pasa a cuestionar la posibilidad de construcción de nuevos modelos, capaces de compatibilizar el crecimiento de la producción con la preservación/conservación del medio ambiente. Asimismo, se logra que sus resultados sean compartidos por todos en un proceso equitativo.

No sólo la eficiencia económica puede ser encarada como el medio y el fin del desarrollo, sino sobre todo la eficacia de la producción, encaminada a resolver las necesidades humanas, de forma globalizante y capaz de reproducirse en el futuro, con el fin de que las generaciones siguientes puedan también usufructuar esa prerrogativa. Esto se vuelve el centro de la cuestión en este tema.

De una manera muy genérica, puede conceptualizarse la economía como una actividad humana que procura satisfacer necesidades; remite a relaciones que los seres humanos establecen entre sí y con la naturaleza, para la producción de utilidades. En tal sentido, pueden señalarse como elementos fundamentales del proceso sistémico de las actividades de producción:

- a. El trabajo, que representa la acción que incorpora fuerza (energía) a la naturaleza para producir cosas útiles.
- b. Los instrumentos de producción, concebidos, a efecto analítico, como el fruto del trabajo humano y mediador entre las personas que trabajan y la naturaleza, en cuanto tecnología, y el resultado de relaciones sociales de producción, en cuanto capital.

c. La naturaleza, a la cual el ser humano incorpora trabajo, para obtención de sus utilidades, conocida por algunos estudiosos como capital natural.

El factor de producción trabajo (muchas veces identificado bajo el concepto de recursos humanos), como factor fundamental de la economía, es un elemento altamente condicionante del nivel de desarrollo y remite, en esta concepción, a la interrelación básica del sistema económico con el sistema social.

Es en el sistema social donde se desarrollarán las aptitudes para el trabajo, tales como educación y capacitación. Los niveles de calificación de los recursos humanos constituyen un elemento clave para indicar el nivel de desarrollo, en la medida en que van a influir en la capacidad de productividad del trabajo. Esta variable es dependiente, por lo tanto, de indicadores sociales tales como salud, educación y capacitación, así como también del desarrollo científico y tecnológico de cada sociedad en determinado momento histórico.

De la interrelación entre el sistema económico y el sistema social resultan aún, para el primero, dos variables importantes en cuanto a la medición de los niveles de desarrollo: la población económicamente activa, o sea el contingente poblacional disponible en el mercado de trabajo, y el número de empleos ofrecidos por la economía, ambos indicadores importantes del acceso que la población tendrá al consumo.

Lo que habitualmente sucede con las sociedades llamadas subdesarrolladas es que no hay en ellas un equilibrio o adecuación entre una y otra variable. Hay más individuos en el mercado del trabajo que empleos disponibles, lo cual acarrea, entre otros desequilibrios, el desempleo o subempleo, la baja remuneración debido a la presión de lo que Marx llamó el ejército industrial de reserva, etc. A ello se suma la mala calificación de la mano de obra, debido a problemas tales como la deficiente capacitación, inclusive la entrada precoz de niños en el mercado y, como contrapartida, la escasez de mano de obra especializada, lo cual dificulta la utilización de tecnologías más avanzadas. Esta influencia se vuelve hacia el Sistema Social, por la caracterización de la reproducción de la pobreza y, por lo tanto, por la debilitación de la calidad de vida.

La disponibilidad de capital real es otra variable básica para el establecimiento de niveles diferenciados de desarrollo. “El capital real, acumulador y transmisor de tecnologías, constituye un ahorro de producción, una producción que se retira para producir de nuevo. Es la forma general de captar y asimilar en sí el proceso científico, técnico y tecnológico y diseminarlo para que esté al alcance de los posibles usuarios, así como transmitirlo hacia el futuro” (González 1994).

Este capital real puede ser comprendido bajo la forma genérica de excedente económico. Al partir del principio de que, en sus relaciones de producción, los seres humanos no producen sino lo indispensable para su sobrevivencia, hay siempre una generación de excedente, en cuanto diferencia entre lo que es producido y lo que es consumido. Este excedente está distribuido de acuerdo con reglas socialmente institucionalizadas; una parte de él es apropiada por el Estado tributador.

La capacidad de producir excedente es la premisa fundamental que viabilizará la mayor o menor reinversión en la economía; es, por lo tanto, condición del desarrollo por dos motivos:

a. La forma en que representa la capacidad de volverse una inversión productiva, dando continuidad a la cadena productiva, haciendo producir más (generando nuevos excedentes); crea nuevos empleos, posibilitando la elevación del ingreso.

b. La forma es que es distribuido socialmente, en cuanto apropiación privada o pública, puede significar inversión social (educación, salud, previsión, etc.); inversión ambiental (minimización de los impactos y recuperación de ambientes degradados), e inversión en ciencia y tecnología, que puede producir alteraciones en el patrón tecnológico y, en consecuencia, en el estilo de desarrollo.

Es en ese sentido que la interrelación entre el sistema político y el económico adquiere mayor importancia. Sin crecimiento económico hay pocas posibilidades de ampliación de la recaudación por parte del Estado y, en consecuencia,

hay una reducción de la capacidad de éste en ampliar su área de inversiones, inclusive las sociales, y ese proceso continúa en una relación circular de causa y efecto.

### **I.2.3 El sistema social**

Al conceptualizarse el sistema social como espacio específico en el cual los seres humanos, en sus interacciones, producen y reproducen la vida, éste es quizá el sistema que más difícilmente permite, en su complejidad, cortes metodológicos que viabilicen un análisis simplificado.

La población es la variable genérica de la cual podemos partir para el abordaje del sistema social y su relación con los demás sistemas de la totalidad. Puede ser identificada en términos cuantitativos como el contingente de individuos organizados que sobreviven en el mismo espacio. El espacio, por lo tanto, no es secundario ni residual, sino una de las categorías fundamentales para la comprensión de ese sistema. Es en el ecosistema que los individuos organizados producen y reproducen la vida. Y en ese espacio natural la población se desenvuelve, sea numéricamente, sea cualitativamente, caracterizándose por sus aspectos étnicos, de edad, de género, generando procesos de aproximación y distancia.

Es allí que la población crece o se reduce, se desenvuelve o se subdesarrolla biológica y psíquicamente, de acuerdo con la forma como se asegura a cada uno el acceso a las satisfacciones de sus necesidades, tanto naturales como socialmente producidas, y permite análisis cuantitativos y cualitativos de aquello que tradicionalmente se llama calidad de vida; se ofrecen indicadores tales como expectativa de vida, natalidad y mortalidad, salud y morbilidad, distribución de la renta y movilidad social, acceso a la información, índices de escolaridad, etc. Por su parte, el espacio no es solamente el suelo, como apoyo o distancia, sino que contribuye para revelar a los actores sociales cuándo la apropiación establecida de la naturaleza es signo y símbolo del sistema social y facilita la elaboración de los actores sociales.

El primer aspecto a señalar de esta integración entre una población (admitida, a partir de sus procesos de organización, como sociedad) y el espacio natural, es que, trabajando, los individuos (integrantes de una sociedad) superan sus carencias en cuanto sujetos.

El trabajo, al producir cosas útiles, fundamenta la cultura y, en forma concomitante, es fundamentado por ella, en la medida en que los sujetos al trabajar individualmente trabajan también colectivamente. Por tal causa, la división social del trabajo es un concepto clave en las teorías sociales.

A partir de la comprensión de ese proceso, se observa que esta población, al resguardar la relación individuo-sociedad que le es inherente, no se encuentra distribuida homogéneamente en ese espacio, pues el acceso que cada individuo y/o cada grupo tendrá al espacio, estará delimitado por su inserción en las reglas de poder establecidas por la División Social del Trabajo. Son estas reglas las que determinan, por ejemplo, el acceso individual/grupal a la riqueza; la distribución del producto del trabajo humano y el acceso al uso de la tierra es desigual.

La estructura de poder que se institucionaliza delimitará la manera en que se da la apropiación del espacio, de diversas formas, tales como la medición, la ocupación, la expulsión, el manejo, la construcción, la transformación. Esa apropiación concebida bajo el signo de la propiedad puede institucionalizarse mediante reglas de mercado, por medio de decisiones políticas, de procedimientos informales de control social, u otras formas que determinan que esos actores participen de manera diferenciada, y muchas veces jerarquizada, en los procesos de decisión social. La identidad que se expresa en los actores al sentirse vinculados a un determinado espacio, resulta de ese proceso de estructuración y organización.

La cultura entendida como el propio movimiento general de la lógica y de la praxis vital humana por medio del triple momento de relaciones dialécticas entre interacción, trabajo y simbolización (Habermas 1983) define el trabajo (cuánto, cómo, cuándo y en qué trabaja el ser humano), de la misma manera que el trabajo, al producir cultura, se redefine en la

relación. La cultura, como el propio itinerario de humanización, presupone la creación objetiva, la producción de cosas, de herramientas, vivienda, vestuario, etc., así como también de prácticas morales, ciencias, mitos, etc..

En otro sentido, complementario, la cultura se refiere al proceso de atribución de valor y significado a las cosas o elementos que componen el mundo donde el ser humano vive. Es por la cultura que las cosas que rodean al ser humano, o que él imagina, tienen sentido, adquieren calidad y son incorporadas a la memoria, tanto individual como colectiva. También se atribuye a la cultura la característica de identificarse con la propia acción de creación de los objetos, como práctica, como acto de dar forma, como trabajo genérico.

Es la cultura, por lo tanto, la que genera la propia identidad, logrando que una población se reconozca y sea reconocida como sociedad. De ese modo, cualquier proceso de cambio involucra, necesariamente, relaciones con la cultura; de allí la afirmación bastante difundida de que existen culturas más resistentes (en especial cuando está fuertemente fundamentada y reproducida en una determinada sociedad) y culturas más flexibles respecto a los procesos de cambio.

Presupuesto fundamental de la cultura, la interacción es identificada con el propio proceso de socialización. Al relacionarse entre sí, los individuos superan su singularidad y se constituyen, al mismo tiempo, como un ente plural, colectivo, social. La interacción es una acción basada en la reciprocidad y en el reconocimiento mutuo. La socialización, como proceso de asimilación de los individuos a los grupos sociales, presupone sujetos que son, simultáneamente, activos y pasivos; ello motiva una constante actualización social de las capacidades humanas, por la posibilidad de expresarse simbólicamente y adquirir y desarrollar un código comunicativo común, estableciendo formas relacionales con los otros, seleccionando socios, identificando semejanzas y diferencias, codificándolas en papeles sociales, tales como las que se establecen en el trabajo, en las relaciones familiares, en la escuela, en el partido, etc.

Por tal causa, las relaciones sociales reales son siempre instituidas, no porque tengan una vestimenta jurídica (ellas pueden muy bien no tenerla en cierto casos), sino porque han sido establecidas como maneras de hacerse universales (compartidas por todos), simbolizadas y sancionadas.

La sociedad constituye su simbología, pero no dentro de una libertad total. La simbología se asienta en lo natural y también en lo histórico; participa, en fin, de lo racional. Todo eso hace que surjan encadenamientos de significantes, relaciones entre significantes y significados, conexiones y consecuencias que no eran ni siquiera imaginadas o previstas, ni libremente escogidas ni impuestas a la sociedad considerada (Castoriadis 1982).

A partir de la comprensión de ese fenómeno, se puede afirmar que el lenguaje no representa sino un proceso de comunicación entre individuos. Es por el lenguaje que se da la representación simbólica, tanto como instrumento de comunicación de valores como de ordenamiento de lo real y, de ese modo, se posibilita la transmisión de las herencias simbólicas, de la formación de una memoria de la sociedad.

Sólo cuando el símbolo se vuelve una convención, el individuo y la sociedad pasan a relacionarse de manera real, como algo cosificado. Sin tal proceso, aunque tenga existencia real, alguna cosa no existe. Es en el proceso de constitución de lo simbólico, en la institucionalización de sus prácticas, que se puede identificar una mayor o menor tendencia a la conservación y al cambio, haciendo de los individuos actores del desarrollo o piezas de resistencia a la innovación.

La formación humana, en sus diversos niveles o grados (científico, tecnológico, técnico, profesional, ético, de hábitos de vida, etc.) es un condicionante esencial del grado de desarrollo, pues si éste es producto de los seres humanos, su sostenibilidad dependerá de cómo los seres humanos lo imaginan y lo practican.

Finalmente, debe destacarse que es por la forma en que la población se organiza que se puede pensar en actores sociales. En sus prácticas cotidianas, al tener como apoyo las ideologías (imaginarios), los individuos identifican y jerarquizan sus necesidades. Para resolver sus necesidades (de los más variados órdenes), ellos establecen un proceso de organización de sus intereses (para atender a esas necesidades jerarquizadas), produciendo una cultura que será mediada por una ética

(como límite del yo-individuo al nosotros-sociedad); de ello resulta una clasificación de los intereses en privados (del yo) y públicos (del nosotros).

En la medida en que los individuos se identifican en la semejanza de intereses (colectivamente compartidos), se organizan socialmente para alcanzarlos. Es ese proceso el que hace configurar grupos de intereses en tanto actores sociales, elemento fundamental para la comprensión del juego político.

Es en el juego político que va a ocurrir la publicitación del interés privado y la privatización del interés público, caracterizando a las culturas políticas, que condicionan sobremanera los estilos de desarrollo, bajo el aspecto de “para quién deben ser encaminados sus objetivos”.

## **I.2.4 El sistema político**

Mucho se ha hablado sobre la naturaleza política de las decisiones que orientarán el desarrollo; asimismo, se ha explorado el espacio político donde se articulan esas decisiones. Para los propósitos del presente análisis, se tomará la complejidad del sistema político bajo dos formas fundamentales de observación:

- a. La sociedad política, espacio especial (institucional) donde se establecen las luchas y las negociaciones por el poder; en este proceso, se construye una hegemonía.
- b. El Estado, comprendido como locus específico del ejercicio de la hegemonía (aparato de gestión del sector público).

La sociedad civil, en tanto lugar en el cual los individuos producen y reproducen la vida, engendra intereses diferenciados, institucionalizados como acceso desigual a la riqueza y al poder. Es por la organización en torno de esos intereses que los grupos son reconocidos socialmente como actores sociales que luchan y negocian para hacer prevalecer políticamente sus intereses. Es este proceso el que construye una hegemonía; son considerados hegemónicos los intereses de aquellos grupos que han logrado éxito en esos emprendimientos.

La hegemonía contempla, de ese modo, toda emanación de poder, sea bajo la forma de fuerza, física o psíquica, sea bajo la forma de consenso, cuando el elemento dominante logra la obediencia por el convencimiento, consiguiendo el consentimiento para la imposición de su voluntad. La hegemonía se encuentra, comúnmente, consolidada por la cultura política; dificulta el proceso de cambio político y reproduce la estructura de poder durante largos períodos de la historia de una sociedad.

Ese proceso condiciona determinadas formas de apropiación de los frutos del crecimiento económico y repercute directamente en la definición de las políticas, planes y proyectos de desarrollo implementados por los gobiernos; favorece y representa el proyecto hegemónico en la sociedad. En la medida en que esos grupos dan sustento político o se confunden con el ejercicio del poder, por y en el Estado, reproducen prácticas de centralización de poder, paternalismo, corrupción y clientelismo; contribuyen a la ineficiencia administrativa y favorecen la apropiación privada de las inversiones gubernamentales.

Entre las instituciones políticas más relevantes se ha señalado tradicionalmente a los partidos políticos, por la importancia que presentan en el juego político institucionalizado para la obtención del poder, en el Estado. Su real importancia, sin embargo, dependerá fundamentalmente de la cultura política generada en el espacio y de los niveles de ejercicio de la ciudadanía política.

Una sociedad civil frágil difícilmente conseguirá desarrollar partidos políticos fuertes; quedará, muchas veces, la participación política restringida a la representación formal, por el voto, sin que esos representantes reflejan, realmente, los intereses de sus representados.

Otras entidades han conseguido, en el mundo moderno, espacios destacados en el juego de intereses que se establece en la sociedad civil; logran, realmente, la representación de esos grupos de interés que organizan los actores sociales. Entre



otros, pueden citarse los nuevos organismos no gubernamentales, las entidades sindicales, las representaciones de categorías profesionales o económicas, las asociaciones civiles de barrio, las representaciones de las minorías, etc.

Esas entidades, en la medida en que son representaciones de actores sociales, se van convirtiendo en interlocutores importantes para la negociación política de las prioridades de las medidas a ser adoptadas en el planeamiento del desarrollo. Esta redefinición de sus representaciones, por parte de la sociedad, puede significar un redimensionamiento del papel del Estado y la fijación de nuevos límites en las relaciones de cooperación y complementariedad entre los sectores público y privado.

El Estado es, en el proceso de desarrollo, un articulador clave. Para entender su participación es necesario tener en cuenta que, una vez construida la hegemonía, él representa los intereses de grupos, o que, de una cierta forma, hace posible la reproducción de esa hegemonía; con todo, sufriendo las influencias de la hegemonía que se construye, de la permanente negociación de intereses que ocurre en la sociedad civil, debe ser, al mismo tiempo, la representación del interés de todos. Esta dualidad se constituye en elemento fundamental de su complejidad.

La democracia, como uno de los principios del desarrollo sostenible, representa una forma especial de organización del sistema político que permite el espacio más amplio de manifestación y negociación de los intereses de los diferentes actores sociales, a partir de los cuales se construye la hegemonía. La democracia, por sí sola, no garantiza el desarrollo; sin embargo, permite redefinir nuevos proyectos hegemónicos y construir nuevas estructuras de poder que favorezcan la equidad de accesos y derechos del ciudadano. Una sociedad será más o menos democrática en la medida en que viabilice en mayor o menor medida la participación de grupos de intereses heterogéneos en los juegos de poder.

Pero la democracia, en tanto proceso, es algo que se construye políticamente en la sociedad civil; no se limita, por lo tanto, a fórmulas decretadas por medio de la ley. O bien ella se vuelve, realmente, aspiración de una sociedad, o difícilmente ese proceso se dará de arriba hacia abajo, del Estado hacia la sociedad.

Junto a la democracia, y como forma de destacar la participación de la sociedad y la negociación entre actores, el desarrollo sostenible debe también privilegiar la descentralización en espacios menores, en donde los intereses de los grupos locales puedan lograr más fácilmente su representación. Hay que imaginar, asimismo, que en espacios políticos menores resulta también más fácil hacer imperar los intereses manifiestos de una determinada cultura política, tendencialmente más homogénea. Incluso los intereses de la población local pueden implicar un privilegio de corto plazo, en detrimento del largo plazo, en especial si reflejan necesidades urgentes de sobrevivencia; se sacrifica, así, uno de los idearios del desarrollo sostenible, que es su sostenibilidad en el tiempo.

En otra perspectiva, el Estado es representado en el análisis por el Estado-administración. En sus prácticas administrativas, el Estado utiliza una burocracia funcional que se organiza en diversos órganos públicos y actúa política y técnicamente. Esta actuación hace de esos elementos agentes del proceso de desarrollo. Ellos no pueden ser comprendidos como actores porque no representa específicamente los intereses de grupos; participan del proceso por la competencia que les fue dada por la autoridad del Estado.

La capacidad de intervención del Estado, en tanto agente del desarrollo, está condicionada también por su capacidad de apropiarse del excedente económico, en tanto Estado tributador, para transformar políticamente ese excedente en inversión pública.

Una sociedad pobre engendra poca disponibilidad de excedente; en muchos casos, este excedente es apropiado por una minoría que, muchas veces, lo transfiere a otras regiones y no se logra su retorno en cuanto reinversión local. Esto conduce a una debilidad en el proceso de desarrollo que lleva a depender de inversiones externas, y en la intervención estatal, que debe buscar excedentes generados en otras regiones para posibilitar esas inversiones en actividades que mejoren la productividad regional; se limita a resolver o minimizar problemas de corto plazo, reproduciendo la misma situación. Este, tal vez, sea el mayor desafío que se presenta a las iniciativas tomadas en el camino al desarrollo sostenible en problemas de corto plazo en regiones subdesarrolladas, adquiriendo permanente interrelación entre Estado y sociedad civil

en la articulación del crecimiento económico que se desarrolle como sostenibilidad, logrando así su proyección en el corto y largo plazo.

### **I.3 Interacción compleja entre las dimensiones**

De manera simplificada y esquemática, con todas sus restricciones metodológicas, se procura presentar, a continuación, un análisis de las interacciones complejas entre los subsistemas y de ellos con el conjunto del sistema, traducidos en un conjunto de variables representativas y relevantes, expresadas en el Flujograma 1. Como toda representación simplificada, este abordaje debe ser comprendido como una reducción analítica con cortes teóricos y síntesis de la complejidad; en particular cuando se presente con propósitos didácticos, deberá expresarse en flujos de relaciones.

En este análisis, todo el flujo de interacciones converge hacia la síntesis en la variable calidad de vida, que expresa el contenido del desarrollo sostenible (resultado final pretendido), que contiene cuatro variables de resultado que la condicionan y la determinan: grado de equidad, nivel de empleo, ofertas de servicios sociales y calidad ambiental. Estas variables de resultado, a su vez, representan el resultado de la dinámica integrada e interactiva de las diversas variables de los cuatro subsistemas, presentándose en el flujograma por cuatro bloques horizontales que detallan las variables seleccionadas.

A efectos expositivos, se parte del sistema social, correspondiente al segundo bloque horizontal; se destacan las variables y sus relaciones con las otras que se determinan en el propio subsistema y en los otros subsistemas.

A partir del sistema social, la población es la base del proceso. Se considera que la población es expresada en cada realidad histórica por una estructura social y cultural, a partir de la cual se establecen formas de organización de los actores sociales. Esta organización deberá influir directamente sobre dos procesos: en el propio sistema social, determinando la definición de las necesidades y demandas, y en la oferta de mano de obra, mediando el resultado resultante de la dinámica poblacional. Por otra parte, debe influir el sistema político (primer bloque horizontal), expresándose en la definición del Estado y en la hegemonía.

Las necesidades y demandas de la sociedad surgen, por último, del efecto combinado de la estructura social y cultural y de la organización social. Estas necesidades pueden ser atendidas de diferentes formas por la oferta de bienes y servicios surgidas del sistema económico (producto y renta per cápita), que salen de la organización social. Por otra parte, la oferta de mano de obra debe también establecer una relación directa con el sistema económico por medio de la oferta de empleo, de cuya combinación resulta el nivel de empleo, variable importante del sistema social.

En el sistema político (primer bloque horizontal) se destacaron sólo dos grandes variables-síntesis. La hegemonía y el Estado se construyen con base en el juego de conflicto y cooperación de los actores representados en el sistema social por la organización social. La hegemonía define las políticas, globales y sectoriales (económica, social, ambiental, etc.) y regionales, que deberán expresar las diferentes formas de intervención del sector público sobre los subsistemas y variables, promoviendo procesos de intervención y regulación social.

En cada momento histórico (definido en términos espaciales y temporales) el sistema económico (tercer bloque horizontal) parte de una base productiva que debe determinar directamente cuatro variables: producto y renta, oferta de empleo, excedente económico y presión ambiental. La base productiva puede presentar diferentes estructuras sectoriales, cada una con diversos tipos de interacción con el nivel y calidad de empleo y de presión ambiental (Buarque 1993), correspondiente a un estilo de desarrollo. Es evidente que esta capacidad productiva del sistema económico está siempre subordinada a la disponibilidad de recursos naturales, variable propia del sistema ecológico. Por otra parte, las características de su determinación sobre el producto, en empleo, excedente económico y presión ambiental son mediadas por el patrón tecnológico en que está estructurado.

Como ya se vio, la oferta de empleo se relaciona con la demanda, surgida del sistema social (oferta de mano de obra) sintetizada en el nivel de empleo. Y el producto y renta generará las condiciones para la atención de las necesidades y demandas de la sociedad y las posibilidades de equidad social. Aunque parezca un resultante a priori del proceso productivo, el excedente económico surge también de las selecciones de la sociedad en términos de consumo; recibe, por lo tanto, influencia del sistema social y político. A efectos de este análisis interesa destacar la importancia del excedente económico por las formas alternativas de su utilización y distribución. De manera simplificada, es posible decir que el excedente puede ser expresado en inversión productiva, inversión social, inversión ambiental o inversión en ciencia y tecnología; se destacan así cuatro usos diferentes del excedente, que interesa señalar aquí. Cada una de estas formas de utilización de los excedentes económicos provoca diferentes impactos en el corto, mediano y largo plazo.

- a. La inversión productiva, básicamente privada, debe alterar la base productiva y aumentar la capacidad de producción general del sistema económico.
- b. La inversión social, en especial la pública pero también (en menor medida) la privada, permite ejercer el papel distributivo y de regulador social y el aumento de la oferta de servicios sociales a disposición de la sociedad.
- c. La inversión ambiental, pública y privada (a partir de señales del Estado), puede minimizar el proceso de deterioro del medio ambiente resultante de las actividades económicas o de la presión poblacional, en especial en la recuperación de ambientes degradados; influye, por lo tanto, sobre el sistema ecológico.
- d. La inversión en ciencia y tecnología, pública y privada, permite alterar el patrón tecnológico, con efectos directos sobre el sistema económico e indirecto sobre el sistema ecológico, por la mediación entre los dos sistemas.

Finalmente, el sistema ecológico (cuarto bloque horizontal) expresa los ecosistemas en interacción con el sistema económico (median interacciones con el sistema social), por medio de tres componentes: la disponibilidad de recursos naturales representa las características específicas de los ecosistemas en que se implantan las poblaciones y las actividades productivas; dispone de condiciones concretas y diferenciadas que establecen los límites y potencialidades de la dinámica económica. La presión ambiental, resultante de la base productiva con determinadas condiciones tecnológicas, altera esta disponibilidad de recursos; puede llevar a un deterioro de los recursos renovables y al agotamiento de los no renovables. De la relación entre los ecosistemas y la presión ambiental surge el nivel de conservación del medio ambiente que, a su vez, se refleja en la disponibilidad de recursos naturales. Por otra parte, la inversión ambiental puede influir positivamente los procesos de degradación ambiental, reduciendo los efectos negativos de la presión ambiental, favoreciendo la conservación y, en consecuencia, la disponibilidad de los recursos. De este proceso combinado resulta la calidad ambiental de cada espacio.

La calidad de vida, variable-síntesis de definición de la sostenibilidad del desarrollo puede ser, de ese modo, expresada en forma sintética por el efecto combinado de cuatro variables resultantes de los sistemas: el grado de equidad, el nivel de empleo, la oferta de servicios sociales y, finalmente, la calidad ambiental.

A pesar de que está bastante simplificado, este esquema analítico permite organizar la discusión y reflexión sobre los impactos cruzados entre las grandes dimensiones de la compleja realidad que debe ser objeto de una estrategia de desarrollo sostenible. Permite, además, orientar el diagnóstico de la realidad desde una perspectiva de sostenibilidad, al ampliar el objetivo y establecer relaciones complejas de interacciones entre dimensiones y variables centrales. De esa manera, puede convertirse en un instrumento analítico útil para el proceso de planeamiento, como forma de escoger las alternativas y orientar las decisiones sobre desarrollo.

## **Segunda Parte**

# **METODOLOGIA DE PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

## II. METODOLOGIA DE PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

A pesar de que haya sido elaborada de una manera relativamente autónoma, la metodología de planeamiento del Proyecto Aridas tiene como referencia su propuesta de desarrollo para el Nordeste, orientada por la concepción de desarrollo sostenible. Desde ese punto de vista, la propuesta de metodología a seguir presentada pretende asegurar la consistencia con los postulados y principios básicos del desarrollo sostenible, como se presenta en el capítulo anterior, procurando absorber y adaptar las teorías y técnicas contemporáneas que mejor se ajustan al nuevo paradigma de desarrollo.

La definición de una metodología de planeamiento depende, por otra parte, de la propia concepción de planeamiento que tiene el Proyecto Aridas, en especial en cuanto se refiere al planeamiento gubernamental y al planeamiento regional. De esa forma, el trabajo comienza con la presentación de la concepción de planeamiento, que sirve como orientación para todas las reflexiones en torno a las contribuciones recientes y su consistencia con el concepto de desarrollo sostenible.

### II.1 Concepción de planeamiento

En la definición más simple y directa de Carlos Matus, planeamiento es “el cálculo que precede y preside la acción” (Matus 1989); constituye un proceso permanente de reflexión y análisis de factores y condicionantes para la selección de alternativas que permitan alcanzar determinados resultados deseados y esperados por el agente decisor. De manera general, esta visión de planeamiento sirve para cualquier objeto y cualquier agente, ya sea una persona física que planea su vida privada y familiar, ya una nación que decide su destino. Sin embargo, cuando se trata de decisión y selección de alternativas y, sobre todo, cuando involucra objetivos colectivamente definidos, el cálculo que precede y preside la acción adquiere una fuerte connotación política. Toda elección colectiva involucra intereses y percepciones, en especial sobre lo que se pretende alcanzar en el futuro, que son diferenciados en cualquier grupo social, particularmente en sociedades complejas y de gran dimensión. “Planificar es básicamente prepararse para la adopción de decisiones. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad” (Ingelstam 1987:69).

De una forma más general, el planeamiento es un proceso ordenado y sistemático de decisión que anticipa el futuro y define acciones que viabilizan objetivos que se pretende alcanzar (Buarque 1990). Desde ese punto de vista, el planeamiento incorpora y combina una dimensión política y una dimensión técnica; de allí surge un proceso esencialmente técnico y político. “Técnico, porque es ordenado y sistemático y porque debe utilizar técnicas de organización, sistematización y jerarquización de la realidad y de las variables del proceso y un esfuerzo de producción y organización de informaciones sobre el objeto y los instrumentos de intervención. Político, porque toda decisión y definición de objetivos pasan por intereses y negociaciones entre actores sociales” (Buarque 1990).

Como parte del proceso político de toma de decisiones sobre el futuro y las acciones, el planeamiento constituye, por lo tanto, (1) un espacio privilegiado de negociación entre los actores sociales, confrontando y articulando sus intereses y sus alternativas para la sociedad. De esa forma, armados con instrumentos técnicos e informativos, con mayor o menor calidad y competencia, los actores negocian y formulan acuerdos en torno de iniciativas y decisiones pertinentes y consistentes con sus objetivos.

Por otra parte, el planeamiento establece (2) una relación entre el presente y el futuro; expresa algo a construirse, capaz de orientar las decisiones y las acciones que preparen una realidad imaginada en el tiempo. El presente y el pasado que expresan la historia y definen las circunstancias sobre la cual se planifica trazan los límites y los espacios para la construcción del futuro, el terreno de la libertad posible frente a lo real (Ramos 1983). El planeamiento, y en especial el planeamiento de largo plazo, como señala Ingelstam, “forma parte del ejercicio del poder sobre el futuro” (Ingelstam 1987), con libertad dentro de las circunstancias. Sin embargo, el futuro que orienta el planeamiento se caracteriza por la incertidumbre y la indeterminación, sobre todo en sistemas complejos como las estructuras socioeconómicas y

ambientales. El planeamiento trabaja, así, la incertidumbre que surge de los factores imponderables de la dinámica y de la praxis social; introduce el concepto de riesgo y “apuesta” (Matus 1989).

Sin embargo, la incertidumbre en cuanto al futuro representa, al mismo tiempo, la convicción de que el futuro es (3) una construcción social, que puede ser moldeada por la voluntad y orientada por los propósitos e iniciativas de la sociedad. El futuro es una construcción social que surge de la acción de los actores sociales organizados, ante un “horizonte abierto de posibilidades”, en definición de Guerreiro Ramos (Ramos 1983).

Lo que por una parte constituye un problema de incertidumbre frente al futuro, representa la mayor oportunidad del planeamiento: la posibilidad de hacer historia y definir las alternativas futuras.

### **II.1.1 Planeamiento gubernamental**

Como proceso político, las decisiones en el planeamiento deben involucrar siempre una selección entre intereses y visiones del mundo, tanto en una microorganización (empresa) como en macrosistemas. Incluso al interior de una organización empresarial existen intereses y perspectivas en conflicto y negociación, y gravitan en torno de algunos grandes objetivos convergentes. En todos los casos, por lo tanto, la decisión refleja y reproduce una determinada estructura de poder en la organización o sociedad; como tal, representa una voluntad dominante o una hegemonía, entendida no como la imposición de los intereses de un actor sobre los otros, sino como la síntesis del juego de cooperación y conflicto de los actores, con sus poderes e intereses diversificados (Buarque 1990).

Cuando se trata del planeamiento gubernamental, el objeto es la sociedad (o un segmento de ella) y el planificador es el Estado, la instancia estatal, órganos o entidades públicas, expresado por el proyecto de gobierno dominante en cada momento histórico en que se planifica. El Estado no debe ser entendido como un ente autónomo y desvinculado de la sociedad, ni como un simple portavoz de las clases poderosas y dominantes; constituye, en verdad, la representación jurídico-política de la hegemonía en la sociedad, como síntesis del juego de cooperación y conflicto de los actores sociales y su articulación para dominar las instancias de poder. Desde ese punto de vista, el Estado no es un actor sino la expresión de la hegemonía de la sociedad puesta de manifiesto en el control de los espacios de poder y de intervención, de los instrumentos políticos, institucionales, financieros y policiales. Puede decirse que, como expresión de hegemonía, no tiene voluntad propia y debe servir, de hecho, al proyecto dominante en cada momento concreto de las relaciones de poder. Está claro que no constituye un cuerpo uniforme y monolítico con una voluntad y un proyecto consistente y presente en todas sus partes e instancias. Apenas contiene un eje dominante que, de cierta forma con sus especificidades, se pone de manifiesto en las diferentes partes del poder estatal.

Dado que los objetivos e intereses sociales son muy diferenciados y, muchas veces, entran en conflicto en la sociedad, la definición de propósitos y metas, así como también las decisiones del proceso de planeamiento, involucran la disputa política de los actores; cada uno procura influir en el proyecto colectivo con sus propios intereses, objetivos y expectativas en relación al futuro. La estrategia resultante del planeamiento gubernamental no es la representación de la visión de los técnicos no necesariamente afinada con el sistema de poder ni tampoco una simple traducción de la voluntad completa e intocable de los poderosos, sino el proyecto hegemónico fundamentado y estructurado técnicamente.

Dado que la hegemonía no es un dato estático sino un hecho social dinámico, el proceso de planeamiento es, al mismo tiempo un continuum de reconstrucción y ordenamiento del juego del poder; como constituye una acción sobre la sociedad para construir un futuro, el planeamiento debe promover la transformación que redefinen las condiciones hegemónicas en la sociedad. Pero, además, como proceso de decisión, el planeamiento es un proceso privilegiado en el cual se construye una hegemonía en la medida en que articula, técnica y políticamente a los actores sociales para elecciones y opciones sociales. Por lo tanto, planificar es también producir y redefinir hegemonías que se manifiestan en las estrategias, prioridades e instrumentos de acción, específicamente en torno al objetivo del planeamiento y de las decisiones (Buarque 1990).

Teniendo en cuenta esto, aunque el planeamiento tenga una doble dimensión, técnica y política, esta última no es externa ni está desligada de la primera y la hegemonía o estructura de poder no es un proceso anterior e independiente, con un dato definitivo y rígido al cual debe servir, pasivamente, la técnica y los técnicos. Si bien en la práctica haya funcionado muchas veces así, no se trata sólo de dar racionalidad técnica a las decisiones políticas basadas en una hegemonía preconstruida. Por el contrario, el trabajo técnico también puede influir sobre el proceso político en el planeamiento, cuando las decisiones específicas sobre el objeto planeado reproducen, pero también rehacen, la estructura de poder o voluntad dominante. Esta consolidación con reconstrucción será tanto más intensa y compleja cuanto más democrático y participativo fueran el proceso decisorio, el sistema y la estructura del Estado y la organización de la sociedad durante el proceso de planeamiento. Esta capacidad de influencia del proceso técnico en las decisiones también debe ser muy diferenciada de acuerdo con el objeto de planeamiento, su extensión, dimensión y amplitud.

Es evidente que este abordaje trata de las decisiones reales y efectivas tomadas por la sociedad y sus instancias de formulación definiendo las prioridades, los instrumentos y los destinos de una sociedad y no sólo de la elaboración formal y discursiva de planes y documentos referenciales, los planes-libro de que habla Carlos Matus. El plan, cuando es políticamente sostenible, es apenas una etapa del proceso de planeamiento y un instrumento, digamos literario, de las reales elecciones y decisiones efectivas, mediante las cuales se pretende organizar y articular las acciones, como un catalizador de los agentes e instrumentos de intervención. De ese modo, un plan es, ante todo, un instrumento de negociación y aglutinación, en la medida en que expresa, de una manera técnica y organizada, el conjunto de las decisiones y compromisos asumidos por los agentes que conducen el planeamiento. Constituye, al mismo tiempo, una referencia para articular las acciones y una base para negociaciones de los agentes públicos involucrados en el objeto de planeamiento. No puede ser una simple carta de intenciones o una reproducción de los deseos de los actores, ni una sumatoria de compromisos y proposiciones dispersas, que agrade a todos los segmentos y no tenga viabilidad y sustentación política.

### **II.1.2 Planeamiento regional**

La Región es un espacio particular que sintetiza y cristaliza un proceso social, económico, ecológico y cultural complejo, en interacción con otros espacios diferenciados. En otras palabras, es una formación socio-cultural en contacto más o menos intenso con otras formaciones dentro de un todo más amplio de espacios diversificados. No se limita a una simple delimitación geográfica o político-administrativa, trazada de una manera más o menos arbitraria y como reflejo de intereses políticos, sino que sólo existe en cuanto articulación y relación con otros espacios o formaciones socio-culturales. Constituye, de ese modo, una manera o subsistema de un todo dinámico y diversificado, múltiple, por la propia naturaleza del proceso social y socioambiental. El espacio regional es, al mismo tiempo, económico, político y socio-cultural, pero debe incorporar todavía la dimensión ambiental, expresando también un “conjunto delimitado de ecosistemas que interactúan entre sí y a los cuales pueden asociarse determinados comportamientos (Torres 1981).

La concepción de la región como un subespacio o un subsistema integrado de una totalidad nacional tiene una implicación importante sobre el proceso de planeamiento regional por las “características de un sistema esencialmente abierto”, como indica Santiago Torres (1981). De tal modo, la región debe tener un espacio y un poder limitado para interferir en su “entorno paramétrico” (Torres 1981, citando a Sérgio Boisier), lo que altera sobremanera el enfoque estratégico por el peso relativamente fuerte de los determinantes exógenos en el futuro y los instrumentos de desarrollo regional.

Debido a condiciones históricas particulares, cada parte de este todo tiende a constituir una unidad diferenciada en la interacción entre el sistema productivo, las constricciones y determinaciones ecológicas y el sistema de producción cultural y de representación simbólica. En lo fundamental, las regiones se forman a partir del momento en que se consolida su articulación con los espacios vecinos, en el cambio y en la interacción socioeconómica y cultural, construyendo un macroespacio integrado. Cuando esta interacción en un macroespacio es articulada por un Estado nacional, se forman las regiones, subespacios de la totalidad nacional, con independencia de los factores de identidad y diversidad de cada espacio regional (Buarque 1986).

En este proceso de formación del macroespacio, se consolidan relaciones de dominación y liderazgo socioeconómico, político y cultural de los subespacios, en una especie de fuerza catalizadora y dominante de articulación. Con la integración, las regiones se reconstruyen, se reorganizan y reestructuran, redefinen sus bases económico-sociales y culturales y las propias relaciones de intercambio con el conjunto del macroespacio. La dimensión regional se reproduce y se regenera permanentemente, reorganizando la diversidad en la totalidad integrada. Lo diverso y múltiple de las regiones se integra en términos socioeconómicos y se articula, por medio del Estado, en una estructura políticamente organizada que establece las mediaciones formales y institucionales de esta hegemonía y asume un carácter espacial.

Esta articulación expresa un predominio o “hegemonía espacial”, tanto a nivel del liderazgo económico como de la capacidad de influencia política, en las decisiones del Estado-nación, lo que resulta del juego de conflicto y cooperación entre las regiones componentes. Ocurre un corte espacial en el juego político que complementa e interactúa con el proceso de negociación de los actores sociales, tanto en el plano nacional como al interior de cada región (Buarque 1986).

La región sólo existe en tanto articulación con un todo nacional más complejo y amplio, constituido por diferentes formaciones sociales. Pero el proceso de consolidación y formación de esta articulación siempre tenderá a definir un liderazgo o polos de irradiación de poder y de aglutinamiento de la totalidad nacional. Este proceso es válido tanto para los Estados que congregan en su ámbito espacial diferentes naciones, en términos étnicos y lingüísticos, como en el caso brasileño, en que las regiones se constituyeron bajo la influencia de un único proceso civilizatorio, generando una identidad lingüística clara y una gran similitud étnico-cultural.

El Estado-nación siempre tenderá a articular subespacios diversificados desde el punto de vista de la organización socioeconómica y cultural, aun en naciones con tantas identidades como la brasileña. Esta diversidad se reconstruye y se redefine permanentemente y constituye, en rigor, un patrimonio tanto de la totalidad como de cada región, con sus peculiaridades y potencialidades propias y diferenciadas. Lejos de constituir un problema, la diversidad regional constituye la riqueza de una nación, además de ser un proceso social de permanente recreación. Otra cosa es la desigualdad de condiciones de vida y de capacidad de desarrollo económico que se manifiesta en el interior del país, diferenciando la situación de los pueblos en las diferentes regiones. La desigualdad socioeconómica promueve la desagregación regional y genera el regionalismo y la cuestión regional, como un problema de la nacionalidad; tiende a influir en las formulaciones de política nacional y en los enfoques espaciales, que conducen las políticas regionales, explícitas o implícitas.

El proceso de consolidación de liderazgos y hegemonías políticas de la estructura regional en el Estado es dinámico y no lineal o determinístico; el juego político permite, en diversos aspectos, desagregar el liderazgo y el peso económico, influyendo sobre las nuevas hegemonías que reorientan las políticas e iniciativas del Estado-nación, con sus diferentes repercusiones en la organización del espacio. Se trata de una dinámica extremadamente compleja que involucra componentes de naturaleza económica y política y se basa en la diversidad de las circunstancias predominantes en cada región, que definen las condiciones concretas de su interacción y articulación socioeconómica y cultural. Su manifestación en el plano político expresa las tensiones y genera los mecanismos de regulación del Estado nacional.

La región es, por lo tanto, el resultado de un proceso histórico como síntesis dinámica de la interacción de los espacios que lo produce y reproduce en los intercambios, conflictos e integraciones de la diversidad. Esta integración espacial, concentrada en algunos polos irradiadores del desarrollo, no conduce, sin embargo, a una homogenización del espacio nacional, eliminando las diferencias en los patrones de desarrollo y organización socioeconómica, cultural y ecológica. Los espacios se transforman como resultado de la integración concentrada. Sin embargo, lo que surge de esta transformación son nuevos espacios reconstruidos, con diversidades renovadas, que surgen del impacto transformador sobre las relaciones y condiciones preexistentes, recreando el espacio y generando un nuevo perfil de las diversidades espaciales. Las regiones no constituyen un ente social y un ambiente ecológico pasivo amorfo, capaz de ser moldeado completamente por la difusión de relaciones dominantes en los centros de irradiación. Las condiciones sociales, económicas, culturales y ecológicas que representan una región definen los límites y las condiciones de las transformaciones; determinan el perfil y las características de la nueva región.



La delimitación de los espacios regionales se complica cuando entran en escena las definiciones de naturaleza político-administrativo que conducen a escoger en la segmentación del espacio geográfico, de acuerdo con criterios de regionalización que atienden a intereses políticos, gerenciales y administrativos. Factores e intereses políticos, y no razones de homogeneidad socioeconómica, cultural y ecológica, conducen muchas veces a la definición de regiones de planeamiento que pueden diferenciarse en los espacios geográficos. Los factores técnicos también pueden pesar en las negociaciones para la selección de las regiones que serán objeto del planeamiento del desarrollo. Diversos cortes analíticos y de organización de la intervención pueden, así, convivir en el proceso de planeamiento regional y, algunas veces, pueden complicar el tratamiento de la cuestión regional. De cualquier manera, en un abordaje amplio del desarrollo sostenible, las unidades ecosistémicas y, más particularmente, las cuencas hidrográficas como unificadoras de las características ambientales, deben ser consideradas como referencia adicional y corte particular de organización de la intervención en el espacio.

El planeamiento regional es un recurso del Estado en la regulación que procura ordenar los intereses diferenciados de las diferentes regiones en el proyecto dominante que debe tener implícito un proyecto de reconstrucción del espacio regional. Esta regulación sintetiza los conflictos y las relaciones de poder que se establecen entre las regiones como forma de organización de la distribución espacial de los beneficios y costos sociales del desarrollo. De esa manera, el planeamiento regional representa un componente del Estado-nación; absorbe las precisiones e intereses de las regiones y actúa en la reversión parcial de los desequilibrios y desajustes ocasionados por la dinámica y expansión concentrada bajo el liderazgo de los centros dominantes. Por otra parte, el planeamiento regional constituye una instancia espacial del Estado-nación que incorpora una propuesta de reorganización del espacio nacional en sus diversas manifestaciones subespaciales.

De tal modo, el planeamiento regional es, al mismo tiempo, una representación de la propuesta dominante para el espacio, y una expresión de los intereses regionales diversificados; en cada región consigue internalizar parcialmente en la hegemonía los intereses y las propuestas de participación del proyecto nacional. No puede, por lo tanto, ser identificado, de manera simplista, sólo como el instrumento de dominación de una región sobre otra para la implantación de su proyecto sobre y contra los otros, sino también como el reflejo de los intereses y presiones de las otras regiones, en el límite de sus fuerzas y capacidad de influencia.

Para el planeamiento regional, la totalidad nacional, como el “entorno paramétrico” de Boisier, constituye el contexto económico, político-institucional y social que influencia y condiciona sus potencialidades y oportunidades de desarrollo. Cuanto más frágil y dependiente fuera la región con respecto a los centros irradiadores de poder y dinamismo económico, tanto mayor poder de influencia y determinación tendría ese contexto sobre el desarrollo regional. Este contexto condicionante contiene las políticas nacionales, con aspectos diferenciados en el espacio nacional, que dependen de las características de cada región y de las especificidades de estas políticas; constan también las políticas explícitamente regionales que se destinan a determinadas regiones, con sus instrumentos y mecanismos propios de intervención regional.

## **II.2 Planeamiento gubernamental en Brasil y en el Nordeste**

El planeamiento ejerció un importante papel en la historia de América Latina y del Brasil en las décadas de los sesenta y los setenta, con significativa importancia en el Nordeste, que registró una experiencia innovadora y creativa de planeamiento del desarrollo regional. A partir del final de la década de los setenta, el planeamiento ha caído en un gran descrédito en el terreno gubernamental, señalado por la propia crisis del Estado en el continente. Al mismo tiempo, y paradójicamente, el planeamiento experimenta en todo el mundo un gran crecimiento y relieve en la gestión y estrategia de las empresas de gran dimensión. Son diversas las causas del descrédito y declinación de la práctica e importancia del planeamiento en la acción gubernamental en América Latina, pero seguramente un elemento determinante fue el inmediatismo predominante en el espacio político y la propia incapacidad del planeamiento en ofrecer respuestas efectivas en cuanto a las decisiones y la conducción política.

## II.2.1 Voluntarismo utópico e inmediatismo pragmático

La razón principal de la crisis del planeamiento en el continente, y en Brasil en particular, reside en la propia concepción y práctica del planeamiento implementado y difundido en esta parte del mundo. De acuerdo con Carlos de Mattos, el planeamiento latinoamericano se caracterizaba por tres elementos centrales, que lo llevaron al fracaso y, consecuentemente, al descrédito del instrumento de intervención para el desarrollo. En primer lugar, predominó lo que ese autor denomina voluntarismo utópico, de acuerdo con el cual los equipos técnicos idealizaron los objetivos y subestimaron las limitaciones y restricciones de las acciones, priorizando la voluntad sobre las posibilidades. Según esa orientación, los “técnicos en planeamiento tendían a anteponer su ideología a la del grupo social que mantenía el control efectivo de los procesos de toma de decisiones” (de Mattos 1988); eso surge, en buena medida, del hecho de que se minimiza el carácter político del proceso de planeamiento y se idealiza el papel y la naturaleza del Estado. De acuerdo con Gurrieri, citado por de Mattos, la escuela cepalina entendía la “existencia de un estado planificador y reformista ideal, que cumpliría cabalmente la función que se le destinase (Gurrieri, citado en Mattos 1988); de ese modo, se confundía el planeamiento con la racionalidad técnica y la voluntad de los planificadores.

La segunda característica del planeamiento latinoamericano, coherente con la primera, era el formalismo, caracterizado por la producción de planes detallados y definiciones rígidas de metas, políticas y programas, concentrados más en el producto que en el proceso de organización de las decisiones. La manifestación más visible de esta concepción reside en la producción de los planes-libro, mencionados por Carlos Matus, como si el registro literario de las voluntades y propósitos fuese suficiente para satisfacer el ego ideológico de los equipos técnicos. Estos dos factores provocarán un profundo distanciamiento entre los técnicos y los políticos, con lenguajes y preocupaciones diferentes y, sobre todo, con una clara desconfianza mutua.

Aliado a estos dos componentes, el planeamiento latinoamericano en las décadas de mayor prestigio tendía a un reduccionismo económico, consistente con la visión de desarrollo prevaleciente, de contenido fuertemente economicista. Con esta visión, fueron subestimados los procesos complejos de naturaleza social y política, para no hablar de la dimensión ecológica, que sólo en la década de los ochenta comienza a emerger como preocupación y objeto de políticas en América Latina.

Al mismo tiempo que el planeamiento, en su visión más amplia de referencia para la intervención desarrollista, padecían de estas limitaciones y deficiencias conceptuales, los gobiernos de América Latina, entre ellos Brasil y, sobre todo, aquellos dominados por los militares y su ideología racionalista, recurrían bastante a las prácticas de programación económica, como instrumento para la modernización de las economías nacionales. Eso tuvo bastante éxito, incluso porque estaba directamente articulado a las decisiones reales y no formalistas sobre instrumentos efectivos de intervención y se partía del poder concreto sobre el Estado, fortalecido en sus medios e instrumentos de intervención.

Con la crisis económica y la desagregación del Estado en el continente, a partir de las décadas de los ochenta, el planeamiento sufre un profundo descrédito y desprestigio; se combina el fracaso del poder militar estatista con los defectos de las estructuras técnicas tradicionales de planeamiento, en especial el voluntarismo utópico. El inmediatismo es la nota dominante en el poder político del continente durante los años ochenta, aliado al pragmatismo de los políticos, desinteresados de las formulaciones técnicas y de las propuestas de mediano y largo plazo.

Aumenta, por lo tanto, la brecha entre lo técnico, preocupado con el largo plazo y con objetivos de futuro, y los políticos, volcados hacia el inmediatismo y el pragmatismo de las iniciativas.

Al mismo tiempo que declina el planeamiento, crece la necesidad de utilización de procesos técnicos y negociaciones políticas para enfrentar los problemas y la creciente complejidad de la realidad y del acontecer político. Con la emergencia de las cuestiones ecológicas en las decisiones de política aumenta la amplitud y la diversidad de los problemas que deben ser tratados en el planeamiento y crece la importancia de un abordaje de largo plazo, capaz de dar cuenta de la lenta maduración de las transformaciones ambientales.

En un primer momento, esta paradoja de crisis y necesidad creciente tiende a aumentar más todavía la crisis del planeamiento y la distancia entre los políticos y decisores, por una parte, y los técnicos y formuladores por la otra. Sin embargo, es este componente el que va a preparar el retorno a la práctica del planeamiento y la recuperación del planeamiento de largo plazo, sobre nuevas bases y con nuevos instrumentos. Incluso porque durante la crisis se fueron consolidando nuevas teorías y técnicas de planeamiento calificadas para dar cuenta y organizar las decisiones en torno de temas y componentes de mayor complejidad y amplitud. Procurando evitar los errores y distorsiones del planeamiento en el pasado, e incorporando las nuevas vertientes teóricas y los desafíos de un nuevo paradigma de desarrollo, el planeamiento se debe orientar hacia un “pragmatismo utópico”, capaz de guiarse por imágenes-objetivo audaces y expectativas de transformaciones de largo plazo basadas más en una práctica cotidiana realista, vinculada con las circunstancias y las decisiones efectivas de la realidad y del espacio político.

## **II.2.2 El planeamiento en el Nordeste**

En cierta medida, el Nordeste fue pionero en el planeamiento en Brasil, con la creación de Sudene en 1959, y la introducción de técnicas e importación de cuadros técnicos que formaron una escuela de planeamiento con efecto irradiador en el conjunto de las instituciones brasileñas. Incluso antes de la formación de algunas instituciones de planeamiento, como Ipea, Sudene ya generaba un pensamiento y una teoría de planeamiento regional: capacitó a centenares de técnicos de nivel superior en las teorías de desarrollo y en metodologías y técnicas de planeamiento y programación, y ejerció la práctica del planeamiento con la producción de los planes directores y documentos programáticos de desarrollo del Nordeste. Paradójicamente, la región más pobre de Brasil fue líder en la teoría y práctica del planeamiento económico y en la elaboración y efectiva ejecución de planes, de nivel y calidad más alta y precisa que los planes nacionales, como sucedió con el Plan de Metas. Puede señalarse, asimismo, que se trataba de planes no voluntaristas y utópicos, porque se traducían en instrumentos efectivos; en parte, ellos fueron traducidos en leyes específicas.

Hasta finales de la década de los sesenta, Sudene (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) ejerció una función de relativa coordinación de los programas e intervenciones de la Unión en el Nordeste, en la medida en que no existía a nivel federal una estructura institucional y ministerial fuerte y con presencia amplia en el territorio nacional. A partir de la década de los setenta, con los planes nacionales y la consolidación de la estructura federal, sumada a la gran centralización política nacional, Sudene fue perdiendo espacio y capacidad de coordinación y articulación.

A partir de entonces, la cuestión regional (en especial la del Nordeste) pasó a ser tratada como si fuese un sector, al mismo tiempo que se intensificaba la sectorialización de la actuación del Estado nacional. El Nordeste pasa a ser un capítulo en la acción federal, sin interacción e influencia en las intervenciones y programas sectoriales. Esto conlleva una gran contradicción: por una parte, la propagandizada prioridad y preocupación con el Nordeste se manifiesta en los discursos y en la formulación de políticas, separada de una programación y de instrumentos regionales; por otra parte, las políticas y programas sectoriales, que constituyen el peso central de la intervención pública federal en el país, tienden a concentrarse en las regiones de mayor densidad económica y con niveles más altos de desarrollo. Paradójicamente, la sectorialización de lo regional constituye una justificación para que las iniciativas sectoriales no necesiten orientación espacial, de lo cual resulta un proceso natural de refuerzo de la concentración económica nacional. Esta tendencia será reforzada a partir de la década de los ochenta, subrayándose la visión compensatoria y emergencial de “ayuda al desarrollo del Nordeste”; se consolida una ideología regionalista, tradicional y conservadora que unifica los intereses de las nuevas oligarquías nordestinas con la arrogancia de las elites del sur.

Mientras el planeamiento tuvo un papel real en las decisiones políticas nacionales, hasta finales de las décadas de los setenta, incluso con sectorialización, el proceso de planeamiento funcionó en el Nordeste, aunque fuera fuertemente dependiente de las deliberaciones y orientaciones centralizadas en Brasil. Sudene continúa ejerciendo un papel de planeamiento y formulación, con participación modesta y subsidiaria en las definiciones de programas y proyectos

regionales. Esta subordinación institucional fue reforzada por el vaciamiento político del consejo deliberativo, formado por gobernadores de renombre, éstos también subordinados políticamente al gobierno central.

Con la crisis general del Estado brasileño y, evidentemente, con la descoordinación y degradación del sistema y de la práctica del planeamiento en Brasil, termina el planeamiento regional. El inmediatez y prioridad para las cuestiones macroeconómicas y financieras acentúa la debilidad de las instituciones de planeamiento regional, hasta que caen de moda, al mismo tiempo el planeamiento y el tema regional. El formalismo y voluntarismo utópico, ya históricamente presentes en la realidad político-institucional latinoamericana y brasileña, alcanzan su auge en Brasil en la década de los ochenta e inicios de los noventa. Y con mayor significado en el planeamiento regional, en la medida en que la gran herencia técnica y política de órganos de desarrollo regional, como Sudene, permiten continuar una tradición de elaboración y formulación técnica, incluso sin poder de traducción efectiva en instrumentos e intervención real.

Durante más de una década, Sudene ha insistido en la iniciativa de la elaboración de planes y proyectos y en la tentativa de negociar y coordinar esas iniciativas en el Nordeste, con éxito, aunque con cierta timidez. Al mismo tiempo, en el terreno efectivo, se ha concentrado en la gestión de un gran instrumento financiero, el FINOR (Fondo de Inversiones del Nordeste), que obedece muy poco a las directrices y prioridades del desarrollo, ya sea por la limitación de los mecanismos de priorización, ya por la influencia política y de intereses patrimonialistas ejercidos sobre FINOR, y los equívocos de gestión del Fondo que llevaron a una gran insuficiencia de recursos. En lo fundamental, en la medida en que el planeamiento regional desaparecía, limitándose a la ficción de los planes-libro, la justificación de la política regional asumía el nombre, controvertido y cargado de intereses, de FINOR. Eso terminó generando una dramática limitación de la capacidad de intervención de Sudene en el desarrollo regional, y reforzó las críticas a los instrumentos y a la misma institución del desarrollo regional.

El planeamiento regional en el Nordeste terminó. Su recuperación deberá estar vinculada con nuevas tendencias económicas, políticas e institucionales de Brasil y de la región. En primer lugar, porque la región cambió, en gran parte, como resultado de la intervención de los instrumentos de desarrollo regional. El Nordeste se reconstruyó en forma de una integración nacional desagregadora, que lleva a una dispersión de los Estados y que se apoyó en el centralismo reciente para establecer relaciones directas de los estados con la Unión. La tendencia más reciente de descentralización institucional del país, en la dirección de un claro fortalecimiento de los estados y municipios, disminuye la importancia relativa del planeamiento regional, articulador de los estados, y refuerza la desagregación regional.

La propia discusión sobre el reordenamiento institucional del país, con la redistribución de funciones y responsabilidades de las instancias federal, estadual y municipal, reabre la cuestión regional dentro del debate y negociación del llamado pacto federativo. El nuevo proceso de desarrollo regional no puede continuar viviendo e ignorando las desigualdades regionales y tendrá, necesariamente, que recuperar la capacidad de planeamiento y gestión pública y su orientación en el espacio.

Sin embargo, en este caso, la estructura que emerge inviabiliza las pretensiones de una coordinación regional; asimismo, las iniciativas federales que deben persistir en la región tendrán sus propios medios institucionales de ejecución o pasarán, directamente, a la transformación de los estados y municipios en sociedades espacialmente localizadas.

Como, por otra parte, la comprensión moderna del planeamiento remite al terreno de la negociación política e institucional, un órgano de planeamiento y desarrollo regional debe tener elevada competencia técnica y debe procurar ejercer un papel de articulación y mediación de intereses e instrumentos de intervención, actuando como facilitador entre la Unión, los estados y los municipios. Probablemente, eso se realice sin ejecutar y conducir directamente ningún instrumento, pero con espacio y calificación para la negociación y la articulación, por medio de las cuales se viabilicen los instrumentos y recursos de intervención y, principalmente, promueva la convergencia de las iniciativas diversificadas en el espacio regional, potencializando y optimizando los recursos.

## **II.3 Planeamiento del nuevo paradigma**

Como se vio en el capítulo I, respecto a las nuevas concepciones del planeamiento, hubo una transformación significativa en las teorías de desarrollo, especialmente en la última década con la introducción del concepto de desarrollo sostenible. El desarrollo y, en consecuencia, el planeamiento, no puede ser interpretado más como un conjunto de ganancias económicas e incluso sociales en un horizonte de corto y mediano plazo, como fue la visión predominante en todo el período de auge de la teoría del desarrollo. La propuesta del desarrollo del Proyecto Aridas, al adoptar el concepto de desarrollo sostenible como base de su orientación estratégica tiene, de inmediato, repercusiones en la metodología y las técnicas de planeamiento.

Entendido, de forma sintética, como el “proceso de cambio social y elevación de las oportunidades de la sociedad, que compatibiliza, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento económico, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social, y parte de un claro compromiso con el futuro y la solidaridad entre generaciones” (Buarque 1994), al mismo tiempo que debe ampliar y consolidar la democracia y generar instituciones y mecanismos de participación de la sociedad en el proceso decisorio, el nuevo modelo de desarrollo plantea nuevos desafíos e implicaciones importantes para las metodologías de planeamiento.

En efecto, el concepto de desarrollo sostenible introdujo una concepción radicalmente nueva de abordaje técnico y político de las selecciones para lograr transformaciones en la realidad de los países, en especial de los países de menor desarrollo y más complejas interacciones entre las diferentes dimensiones. De manera simplificada, y como forma de anticipar la presentación de la propuesta de metodología, pueden indicarse algunas de las cuestiones metodológicas más importantes planteadas por el concepto de desarrollo.

### **Complejidad y multidisciplinariedad**

El planeamiento del desarrollo sostenible debe tratar con sistemas muy complejos que involucran varias dimensiones con relaciones de intercambios e impactos cruzados que se diferencian de acuerdo con las condiciones concretas de cada realidad. En cada caso de planeamiento, deben ser analizadas e incorporadas al proceso decisorio las definiciones referentes a la economía, a lo social, a lo tecnológico y al medio ambiente; cada dimensión debe conservar sus características y dinámicas propias y sus respectivas teorías. Este abordaje representa, por lo tanto, un aumento significativo de la complejidad del proceso de planeamiento y de las técnicas para la organización del proceso decisorio; remite a la necesidad de un tratamiento multidisciplinario. El planeamiento del desarrollo sostenible debe ser, ante todo, un ejercicio multidisciplinario que involucre técnicos y especialistas en diversas disciplinas, con sus teorías y metodologías específicas, procurando confrontar y entrecruzar las percepciones, métodos y conclusiones diversificadas y, lo que es más complejo, confrontando los impactos de las definiciones sobre las dimensiones, calibrando las elecciones que optimicen los resultados.

Las dimensiones presentan, por otra parte, ritmos de maduración y cambio diferenciados en el tiempo, lo que encierra una complejidad adicional, de tal modo que permita un tratamiento temporal adecuado. Ciertos resultados económicos de corto plazo pueden generar impactos sobre el medio ambiente; no obstante, sólo deben evidenciarse en un plazo más largo, que debe ser anticipado y estimado para orientar las decisiones en el terreno económico. En sentido contrario, los procesos de alteración del medio ambiente natural, que maduran lentamente, pueden tener implicaciones sobre el desempeño de la economía en el mediano y largo plazo. Esta diversa temporalidad en los plazos de maduración y transformación de las dimensiones debe ser rigurosamente interpretada en el proceso de análisis y formulación de estrategias, de tal modo que se instrumentalicen las decisiones; aunque sean de corte político, las elecciones deben estar sólidamente fundamentadas en las formulaciones técnicas que encierran un tratamiento multidisciplinario complejo.

## **Los sectores sociales y las generaciones futuras**

El planeamiento, como ya se ha analizado, es un proceso de decisión que expresa los intereses y la estructura de poder prevaleciente en la sociedad; por lo tanto, representa elecciones hechas en cada momento presente sobre procesos que impactan el futuro. Dado que el desarrollo sostenible debe atender los intereses de las generaciones futuras, con una visión de largo plazo, estas generaciones deben estar, de alguna manera, presentes en el juego político actual e influir en las elecciones. Esta es, evidentemente, una abstracción, dado que las llamadas generaciones futuras no existen en el presente o no tienen ningún involucramiento en el proceso decisorio, a no ser por medio de los padres que participan en las negociaciones y elecciones políticas. Ocurre que, en cada sociedad, de acuerdo con sus patrones culturales y su percepción con respecto al presente y al futuro, el peso de los intereses de corto y largo plazo puede estar muy diversificado.

En lo fundamental, permanece la pregunta lanzada por Ingelstam: ¿quién es responsable por lo que dejamos a las generaciones futuras? En otras palabras, cómo pueden ser considerados los intereses de estas generaciones sin que tengan relevancia como actores en el proceso decisorio actual. De acuerdo con Ingelstam, “en nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras” (Ingelstam 1987:73).

Conceptualmente, sin embargo, hay una recurrencia en este abordaje, dado que las “entidades políticas” no son más que un reflejo de la estructura de poder y de la hegemonía prevaleciente en la sociedad; no tienen voluntad propia y participación en el juego de los actores. La “representación de los intereses” de las generaciones futuras en el proceso decisorio ocurre por vía de la solidaridad y de la ética, internalizando en las decisiones las preocupaciones de los actores sociales con sus hijos y nietos, e incorporando una visión histórica de la vida social. Por medio de la sociedad, de la ética y de la visión histórica, las generaciones futuras se hacen presentes en las elecciones de los actores sociales y contemporáneos.

Sin embargo, el peso de los intereses inmediatos y la falta de información y conocimiento con respecto a sus impactos sobre las perspectivas del futuro tienden a moderar o ignorar los “intereses” abstractos e imprecisiones de las generaciones futuras. La comprensión anticipada de la articulación de las dimensiones y de los desdoblamientos, en el tiempo y en el espacio, de las diversas decisiones en los diferentes segmentos, constituye una importante información sobre el futuro. Esta información se incorpora al planeamiento como una referencia para que los actores definan las transformaciones del bienestar inmediato o condiciones más o menos favorables para las generaciones futuras. Con la conciencia de estos desdoblamientos y de lo que cada decisión del presente podrá dejar como herencia para las generaciones futuras, los actores sociales pueden hacer las selecciones y confrontar los intereses.

## **Solidaridad intra-generaciones versus inter-generaciones**

En una sociedad con profundas desigualdades en el nivel y en la calidad de vida, la solidaridad intra-generaciones debe suponer, necesariamente, una distribución de ingresos y las decisiones que permitan elevar el patrón de vida (eventualmente representado por aumento en el consumo). La pobreza y la emergencia de las necesidades sociales tiende a acentuar la preferencia por el corto plazo en la búsqueda de las soluciones de los problemas; o sea, en las decisiones y elecciones del planeamiento del futuro. De tal modo, en principio, cuanto más acentuadas sean las desigualdades y la pobreza, mayor será la demanda por crecimiento económico y consumo en el presente con base en los patrones tecnológicos y organizaciones actuales. En consecuencia, la solidaridad intra-generaciones puede comprometer y minimizar la solidaridad entre generaciones, en detrimento de aquellas que no están presentes en el proceso decisorio (Buarque 1994).

Esta tendencia debe aumentar con el mayor grado de pobreza y de desigualdades sociales. De modo que, en una sociedad desarrollada del punto de vista económico-social, como Suecia, por ejemplo, debe haber una clara preferencia por el largo plazo; allí resalta la solidaridad de las generaciones presentes con la futura. Al contrario, en Brasil y, más especialmente en el Nordeste, tiende a ocurrir lo contrario: existe una preferencia por el corto plazo y una reducción de la solidaridad de la generación presente con la futura.

La democracia abre los espacios para la influencia de los más pobres en las decisiones políticas de peso que definen el planeamiento, permitiendo construir nuevas estructuras de poder y hegemonías. En tal sentido, altera el eje de las decisiones estratégicas sobre el futuro, resaltando la solidaridad intra-generaciones y, por consiguiente, la preferencia por el corto plazo. Esta es una tensión interna del concepto de desarrollo sostenible que se refleja directamente en el planeamiento, redefiniendo el juego temporal de las selecciones con la deslocalización para variables de mayor efecto sobre el nivel de vida emergente. Sin embargo, no se puede inferir que la democracia se convierta en un obstáculo para el desarrollo, por constituir, ella también, parte indispensable del desarrollo sostenible; mucho menos puede buscarse como conclusión una alternativa de organización autoritaria y elitista de las decisiones. Por el contrario, es necesario utilizar el proceso decisorio democrático como un instrumento pedagógico de la sociedad, procurando ampliar la información, la educación ambiental y la cultura de largo plazo en la sociedad.

## **II.4 Métodos y técnicas de planeamiento**

La teoría del planeamiento desarrolló, en las últimas décadas, métodos y técnicas avanzadas que permiten incorporar las demandas técnicas generadas por la complejidad del desarrollo sostenible. Las innovaciones generaron diversos recursos que pueden ser utilizados de manera adecuada en el planeamiento del desarrollo sostenible, de acuerdo con la amplitud del objeto y el nivel de detalle del instrumento técnico. Entre las innovaciones, pueden distinguirse tres grandes vertientes del planeamiento contemporáneo, con afinidades y diferencias importantes, que permiten adaptar los diversos aspectos del proceso de planeamiento: el planeamiento estratégico, el planeamiento estratégico-situacional y el planeamiento de proyectos orientado por objetivos.

De acuerdo con el objeto del planeamiento, en especial su amplitud y complejidad, se puede recurrir a los instrumentos técnicos de esas tres vertientes, con las adaptaciones que demande la realidad. Como dice Carlos Matus, para “conformar un sistema de planificación se requiere combinar varios métodos de planificación, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles de la organización” (Matus 1993: 287).

En general, estas metodologías tienen concepciones bastante aproximadas del planeamiento, particularmente en tres aspectos: la visión política del proceso decisorio, la consideración de los actores sociales en la negociación y en las elecciones frente al futuro y, finalmente, la percepción del planeamiento como un proceso permanente de formulación, decisión, ejecución y evaluación, en constante reformulación y redefinición. Asimismo, existen diferencias importantes en la concepción de la política y de los actores sociales, en la estructura lógica y en los instrumentos técnicos de las metodologías. A continuación se presentarán, de manera simplificada, los elementos centrales de las tres vertientes metodológicas del planeamiento, al destacar las especificidades de las mismas en términos de objeto y nivel de detalle de los instrumentos técnicos.

### **II.4.1 Planeamiento estratégico**

Si bien ha sido desarrollado, originalmente, para el planeamiento empresarial (Ansoff et al. 1987), el planeamiento estratégico introdujo innovaciones importantes en las metodologías y técnicas de planeamiento de macrosistemas complejos, incluyendo el planeamiento global (nacional, regional o subespacial) o sectorial. El planeamiento estratégico, que constituye hoy una referencia valiosa para el desarrollo sostenible, es el proceso ordenado y sistemático de decisiones sobre acciones e iniciativas seleccionadas y jerarquizadas capaces de generar resultados esperados y deseados, en un cierto horizonte temporal, sobre el objeto de planeamiento. Es evidente que esta conceptualización se refiere al tratamiento técnico del proceso de planeamiento estratégico, que anticipa y prepara las decisiones. Las decisiones son de naturaleza política y utilizan los elementos generados por el proceso técnico para calibrar y fundamentar las elecciones.

El planeamiento estratégico, en la forma que se acaba de definir, contiene tres ideas centrales: el futuro como algo a ser construido socialmente; la percepción de los límites y posibilidades de acción surgidas de las circunstancias, la necesidad de selectividad en los medios e iniciativas. En el primer aspecto, el planeamiento estratégico procura resaltar la necesidad

de una visión de largo plazo, que oriente las acciones en el presente, de tal modo que se amplíen las posibilidades con mayor libertad de las restricciones estructurales de corto plazo. Además, incorpora el concepto de incertidumbre frente al futuro; conduce a una postura flexible en las formulaciones y decisiones estratégicas. En efecto, como el futuro es incierto e imponderable, el planeamiento no puede contener decisiones rígidas y definitivas en lo que se refiere a las acciones e instrumentos de intervención, sino que sólo define referencias de largo plazo estables como imagen-objetivo. De esa forma, el plan debe ser entendido sólo como un derrotero estratégico para orientar la acción con flexibilidad; debe ser capaz de ajustarse y adaptarse a las condiciones del contexto y de la realidad, que son cambiantes.

Las restricciones de medios constituyen un elemento central de orientación del planeamiento estratégico. Se debe partir de una comprensión de las circunstancias en que se planifica y decide, como forma de percibir los límites y posibilidades de intervención y de sus impactos. En este aspecto, tratándose principalmente del planeamiento regional, deben destacarse las relaciones del objeto con su contexto, partiendo del principio de que toda realidad planificada es parte de un todo más complejo, con el cual interactúa y del cual recibe influencias, impactos y restricciones, con mayor o menor intensidad y fuerza determinante. Este contexto del objeto del planeamiento funciona como un determinante externo, sobre el cual se tiene poca capacidad de intervención y que, en última instancia, establece circunstancias, favorables o desfavorables, a considerar en el proceso decisorio.

La metodología utiliza, normalmente, un abordaje sistémico, procurando aprehender la realidad como una totalidad, formada de subsistemas integrados y constituyendo parte de otros sistemas más complejos. De esa forma, procura percibir el objeto de planeamiento como expresión de la articulación de sus componentes y en relación con su contexto, del cual constituye un componente o subsistema. De tal manera, procura siempre comprender las relaciones de interdependencia del objeto con su contexto, con grados diferenciados de subalternidad y dependencia.

Los límites y circunstancias representan también escasez de medios e instrumentos para la implementación de las acciones; ello conduce, necesariamente, a un riguroso criterio de selectividad. La acción sobre determinada realidad exige, por lo tanto, un esfuerzo técnico de optimización y selección para asegurar eficiencia y eficacia en la intervención. El agente que planifica tiene límites de capacidad y poder de intervención e influencia al objeto y su contexto financiero, político, humano, natural, de tal modo que deberá priorizar y seleccionar lo que debe y puede hacer con el máximo de resultados y economía de medios. A partir de las restricciones y límites de medios y recursos, el planeamiento estratégico toma decisiones sobre acciones e iniciativas seleccionadas y jerarquizadas, capaces de generar, con el máximo de eficacia y eficiencia, los resultados esperados sobre la realidad en determinado horizonte de tiempo, que ayudan a construir el futuro deseado.

Para la definición de las opciones estratégicas, que definen los ejes centrales de la acción y prioridades de intervención, el planeamiento estratégico se basa en la combinación de dos conjuntos de informaciones:

1. Oportunidades y amenazas del contexto; sitúa el sistema-objeto de planeamiento en su contexto, procurando identificar los elementos exógenos que pueden favorecer o dificultar el desarrollo, de tal modo que se calibren o focalicen las prioridades y ejes estratégicos.
2. Fortalezas y debilidades endógenas; procura captar las posibilidades y restricciones internas de la realidad, destacando los elementos facilitadores del desarrollo y los factores negativos o que dificultan, como forma de delimitar con precisión dónde concentrar las iniciativas y acciones.

Estos dos análisis deben seguir un abordaje multidisciplinario, en los términos del desarrollo sostenible, de tal modo que se amplíe el horizonte de oportunidades y amenazas, y de fortalezas y debilidades. Mediante el cotejo y cruce de los dos conjuntos de informaciones y definiciones que se acaban de referir, pueden ser definidas las opciones estratégicas y las grandes prioridades estratégicas del desarrollo.

El proceso de planeamiento estratégico puede ser presentado, de manera sistemática, como una secuencia basada en los siguientes pasos, con utilización de diferentes instrumentos técnicos.



## **Delimitación del objetivo**

Antes de realizar cualquier diagnóstico sobre las oportunidades y fortalezas, el proceso de planeamiento estratégico debe iniciarse con la delimitación clara del sistema-objeto. Desde ese punto de vista, el trabajo técnico comienza con un esfuerzo para comprender lo que se está planificando, expresado en un estudio de las relaciones estructurales y lógicas de determinación de su comportamiento actual y futuro, como un abordaje teórico de la realidad que se pretende planificar. ¿Cuáles son las características básicas de la realidad estudiada? ¿De qué subsistemas se compone y qué peso jerarquizado tiene en la determinación/explicación de la totalidad estudiada? ¿Cuáles son las relaciones con el contexto y subsistemas exógenos determinantes de su comportamiento y desempeño? La delimitación teórica y estructural del objeto planificado debe ser el punto de partida para el planeamiento, e incluso una condición para la comprensión de su historia y para el análisis de las oportunidades y amenazas, posibilidades y restricciones (Porto et al. 1989).

Por lo tanto, el planeamiento estratégico puede recurrir a la técnica de análisis estructural, concebida por Michel Godet, que consiste en un proceso de sistematización y simplificación de la realidad, procurando comprender las relaciones de causalidad de las variables clave del objeto y la jerarquía de variables determinantes del proceso en su conjunto, tanto las variables del propio sistema como las externas al mismo (Godet 1984).

## **Estudio de la evolución reciente y condiciones presentes de la realidad**

De manera paralela y articulada al abordaje estructural-conceptual, se debe realizar un estudio exhaustivo para comprender la evolución reciente y las condiciones presentes de la realidad, expresadas por la situación de las variables determinantes y conteniendo una interpretación de las tendencias o factores de innovación que están madurando y anunciando tendencias futuras de desarrollo de la realidad. Este abordaje resulta fundamental para identificar el cuadro actual del objeto de planificación (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) y, principalmente, para generar elementos de anticipación del futuro, recurriendo a la técnica de los escenarios.

## **Escenarios futuros**

El estudio de escenarios es el tercer momento del análisis técnico y el paso más importante para la generación de las informaciones básicas sobre la planificación estratégica, como instrumento para anticipar los probables futuros de la realidad, en función de los cuales se formula la estrategia. La técnica de escenarios es una herramienta avanzada del planeamiento estratégico; permite anticipar futuros probables y deseables, mediante los cuales se definen las estrategias. De manera genérica, los escenarios son configuraciones de imágenes de futuro con base en juegos coherentes de hipótesis sobre el comportamiento de las variables centrales del objeto de análisis y de su contexto. No pretende eliminar la incertidumbre (entendida como regla del proceso social); sólo procura reducirla a probabilidades referenciales adecuadas al planeamiento. Los escenarios constituyen, por lo tanto, un instrumento técnico fundamental para el planeamiento; justamente porque el futuro es incierto, se hace indispensable trabajar con alternativas futuras para orientar las decisiones. En el planeamiento estratégico son utilizados, normalmente, dos tipos generales de escenarios:

- a. Escenarios alternativos. Indican los escenarios probables que representan situaciones cualitativamente distintos de la realidad futura, sin relación directa con los deseos y voluntades, y contemplan cambios de rumbo en el comportamiento del pasado. Con base en los escenarios alternativos, pueden definirse las oportunidades y amenazas futuras del contexto, en diferentes horizontes de tiempo, y las fortalezas y debilidades endógenas futuras.
- b. Escenario normativo o deseado. Corresponde al futuro deseado y posible, que puede ser construido por los actores sociales y de acuerdo con las circunstancias. El escenario normativo debe referirse siempre a los escenarios alternativos, procurando verificar su plausibilidad y representa la referencia a ser alcanzada por la estrategia, junto a la imagen-objetivo del planeamiento.

La estrategia debe ser concebida de tal forma que implemente una transformación en el proceso probable de desarrollo futuro, expresado por los escenarios alternativos, y de tal modo que se construya el escenario normativo.

## **Matriz de planeamiento**

Con base en las informaciones generadas por los escenarios alternativos, se puede recurrir a la matriz de planeamiento, técnica ampliamente utilizada de sistematización y cruce de las oportunidades y amenazas, por un lado, y de las fortalezas y debilidades endógenas, por la otra. Esta matriz es el principal recurso técnico y permite delimitar los puntos nodales de intervención en la realidad, de tal modo que se aprovechen las oportunidades de mayor impacto y más apropiadas, que responda a las amenazas de mayor significado, exógenas, actuales y futuras, que exploren las potencialidades más relevantes y se superen las restricciones más significativas del sistema-objeto. La identificación de los puntos nodales conduce a la definición de las opciones estratégicas en torno de las cuales se orientan las prioridades y se detallan los programas y proyectos prioritarios de desarrollo.

El planeamiento estratégico permite muchas variaciones en torno a estas diferentes técnicas y demanda adaptaciones flexibles a los diferentes objetos de planeamiento. No puede ser visto como un manual cerrado y rígido; mucho menos exclusivo en el proceso técnico e instrumental de decisiones, incluso porque existen otras técnicas que se adaptan mejor a otros objetivos de planeamiento. Las técnicas pueden ser simplificadas bastante, en algunos casos, para adecuarse mejor a las condiciones de planeamiento y a los propios horizontes del tiempo requerido para las decisiones. En otros casos, puede ser interesante enriquecer el arsenal de instrumentos técnicos con contribuciones de otras vertientes de la teoría y la práctica de planeamiento e incluso, cuando fuera el caso, ampliando la sofisticación y los detalles técnicos.

### **II.4.2 Planeamiento estratégico-situacional (PES)**

El planeamiento estratégico-situacional es una metodología construida por Carlos Matus, adecuada al planeamiento de macrosistemas complejos (como el planeamiento estratégico), compuesta por un rico arsenal técnico de organización y tratamiento de la realidad. El PES parte de un abordaje de planeamiento por problema, como forma de evitar un tratamiento sectorial que ha predominado, normalmente, en el planeamiento gubernamental, y confiere gran importancia a la relación entre actores sociales y sus intereses y percepciones de la realidad. El adjetivo “situacional” que da origen al método representa la visión de Matus de que cada actor que planifica se enfrenta con otros actores que también tienen intereses y estrategias y que, para cada actor, existe una determinada explicación de la realidad, de acuerdo con su posición en la sociedad y los intereses y visiones del mundo que de allí surgen. Toda explicación es dada por alguien a partir de una situación, de tal modo que existe más de una explicación verdadera para cada realidad, de acuerdo con el actor social que planifica (Matus 1993a).

Para Matus, el componente político del proceso de planeamiento es fundamental, de tal modo que el actor que planifica debe dedicar parte relevante del proceso de planeamiento a un análisis político que procure comprender la postura de los otros actores frente a su estrategia, así como identificar sus posibles estrategias, convergentes o conflictivas. El planeamiento, por lo tanto, es un proceso técnico-político que demanda un esfuerzo analítico de la dimensión política tan importante como el dedicado a las dimensiones económicas y sociales.

Desde el punto de vista conceptual, el PES presenta semejanzas con el abordaje del planeamiento estratégico, pero registra algunas diferencias importantes que deben ser destacadas, tales como la forma de orientar la metodología del Proyecto Áridas. Los tres componentes mencionados merecen un análisis comparativo.

## **Planeamiento por problema**

El planeamiento por problema permite evitar el tratamiento sectorial de la realidad; se concentra en aspectos multidisciplinarios que condensan los aspectos relevantes del cambio. Sin embargo, el planeamiento por problema tiende a constituir una seria limitación, porque concentra el abordaje en las necesidades, carencias e insatisfacciones, lo que puede conducir a una inadecuada desconsideración de oportunidades y fortalezas.

Muchas veces, el desarrollo de un país o región puede realizarse más por medio de acciones que potencialicen y aprovechen oportunidades que mediante el enfrentamiento de los problemas, eventualmente superados por el éxito de las oportunidades. De tal forma que limitar el concepto a las necesidades e insatisfacciones constituye un camino equivocado, y el planeamiento por problema puede llevar a una estrategia limitada y defensiva.

Matus procura ampliar el concepto, cuando destaca que el problema debe ser comprendido, en el proceso de planeamiento, como un “foco de interés para un actor social por el malestar que produce o por las oportunidades que abre” (Matus 1993b). Pero la simple referencia a problemas tiende a sesgar el enfoque e influir en el proceso de planeamiento, en detrimento de un esfuerzo técnico para identificar las fortalezas y oportunidades del desarrollo futuro. El propio Matus, cuando detalla el método y presenta ejemplos, tiende a reflejar esta orientación por las insatisfacciones. El planeamiento estratégico, por el contrario, procura combinar problemas y fortalezas u oportunidades, orientando el trabajo hacia una postura ofensiva.

## **Actor y explicación situacional**

El planeamiento estratégico-situacional concentra el proceso analítico en la comprensión del actor; parte del principio de que cada actor está dentro del objeto y en confrontación con otros actores. De acuerdo con Matus, los actores son “organizaciones con capacidad de acción”, tales como “partidos políticos”, “fuerzas sociales”, “grupos de presión organizados”, “gobiernos e instituciones” u “organizaciones de diversa naturaleza”, como los sindicatos, los gremios, las organizaciones de defensa regional, las organizaciones religiosas, etc. Cada actor tiene planes y estrategias que se articulan y confrontan con los planes y estrategias de los otros actores en la sociedad, cada cual a partir de su propia situación.

Esta concepción del actor social tiende a mezclar categorías muy diferenciadas de las fuerzas sociales en colaboración y conflicto en la sociedad, en particular por tratar indiferenciadamente a grupos sociales y gobiernos (órganos públicos). En términos analíticos, es preferible delimitar el concepto de actor social a los grupos y segmentos de la sociedad diferenciados de acuerdo con su posición en la estructura productiva y cultural, diferenciado el actor de las formas de organización y representación de sus intereses y, principalmente, del Estado (o gobierno). De ese modo, serían actores trabajadores (con la segmentaciones convenientes), empresarios, movimientos sociales, movimientos ambientalistas, etc., y no los sindicatos o asociaciones, que constituyen formas diferenciadas de representación. Desde este punto de vista, los partidos políticos tampoco son actores, sino una forma de representación de intereses y valores éticos y filosóficos de la sociedad diversificada, traducido todo ello en proyectos e iniciativas políticas directas. De la misma manera, los gobiernos no son actores sino instancias de poder disputadas por los actores, mediante las cuales pueden implementar y realizar sus intereses.

Es evidente que la delimitación de actor social depende de la naturaleza y amplitud del objeto de planeamiento. Sin embargo, cuando se trata del planeamiento gubernamental, vale la conceptualización que acaba de presentarse, que diferencia los grupos y segmentos sociales de las formas de organización y representación. Vale en este contexto el concepto de gobierno (o Estado) como síntesis de un proyecto hegemónico disputado y construido por los actores sociales en el juego político. En el planeamiento gubernamental, el Estado o el gobierno no es un “actor que planifica”, sino un conjunto de actores que se articula en la confrontación y negociación política que constituye la hegemonía, que orienta la estrategia y el plan gubernamentales.

## **Proceso técnico-político**

Para el PES, el tratamiento del juego político en el proceso de planeamiento es un recurso técnico fundamental para refinar la acción, establecer la estrategia de relacionamiento con los otros actores y definir la viabilización del proyecto de gobierno. Con esto, resalta el carácter técnico-político del planeamiento, con la utilización de técnicas de análisis estratégico que procuran comprender y organizar la estrategia política del “actor que planifica” frente a los otros actores. Se constituye, de ese modo, un proceso de análisis político, considerado tan importante como el económico y social. A pesar de que parte de un principio común, este abordaje difiere de la visión técnico-política del planeamiento estratégico, porque trata de destacar la necesidad de un análisis técnico del juego político y no sólo de la comprensión de que toda decisión pasa por un proceso político que articula intereses, negociaciones y disputas políticas.

Existen dos formas complementarias de destacar el componente político en el planeamiento: la comprensión de la dimensión política en el proceso decisorio, que demanda naturalmente un análisis político del juego de intereses, alianzas y confrontación entre los actores sociales presentes en la escena del objeto de planeamiento.

La metodología del PES introduce un conjunto de técnicas de sistematización y organización de la realidad compleja que puede constituir recursos auxiliares para el planeamiento del desarrollo sostenible. El proceso de trabajo del PES se distribuye en cuatro momentos que no deben seguir una secuencia lineal, pero sí una cadena continua de análisis, con interacción e intercambios permanentes. De forma muy simplificada, los siguientes son los momentos del planeamiento estratégico-situacional y sus técnicas.

### **Momento explicativo**

Este momento debe generar una explicación situacional del actor que planifica, procurando describir qué fue, qué es y qué tiende a ser el objeto de trabajo. Debe converger hacia la construcción de un flujograma de explicación situacional, en el cual se organizan los problemas y el “modelo causal explicativo”, destacando los nudos críticos que explican el proceso y los problemas. Con base en este análisis, se puede estructurar un árbol de problemas en la situación actual, mediante la interacción de los vectores de descripción y nudos críticos, a partir de los cuales se definen los focos centrales de la estrategia de intervención. Este es un instrumento muy valioso y guarda similitud con la matriz de planeamiento (planeamiento estratégico), aunque se limite a un abordaje por problema y se concentre en identificar los problemas de hoy frente a las expectativas, no explicitadas, de los actores.

### **Momento normativo**

Define el “deber ser” de la realidad planificada, desde la perspectiva del Proyecto de Gobierno, reflejada en un árbol de situación-objetivo, como una reconstrucción del árbol de problemas. En esta fase, Matus sugiere la necesidad de observar la gobernabilidad del “actor” sobre el sistema-objeto, con base en el triángulo de gobierno, cuyo vértices, interrelacionados, establecen la relación entre el Proyecto de Gobierno y el deber ser del actor; la gobernabilidad sobre el sistema, poder que el actor mantiene sobre componentes de la realidad, y la capacidad de gobierno, dominio de los instrumentos y capacidades técnico-gerenciales para la acción.

En este momento, el PES utiliza una forma simplificada de escenarios para evaluar las opciones y definir el programa direccional que constituye la base de la estrategia de intervención. De acuerdo con Matus, las operaciones deben ser desagregadas y analizadas para cada uno de los escenarios, verificando los resultados probables de las opciones formuladas. Desde ese punto de vista, los escenarios se incorporan más como una referencia y test de opciones que como un insumo para la formulación estratégica, como se acostumbra en el planeamiento estratégico. En función de esto, los escenarios aparecen en el PES más tarde y tienen un nivel de sofisticación y tratamiento técnico más simplificado, aunque partan de la misma visión de incertidumbre e imponderabilidad frente al futuro.

## **Momento estratégico**

Lo estratégico en Matus, como ya se ha mencionado, tiene una fuerte orientación para la estrategia política, o sea el juego político del actor que planifica en articulación, cooperación y conflicto con otros actores sociales. La estrategia procura construir la viabilidad del deber ser del plan (Matus 1993a) y “es un medio para generar situaciones encadenadas (trayectorias) en el tiempo que permitan operaciones necesarias para alcanzar objetivos con una posibilidad razonable de éxito cuando el otro también presiona y genera situaciones en función de su plan” (Matus 1993a:89). El PES se inspira en la teoría de los juegos y tiende a trabajar con el principio de “elección racional” de los actores, como base para la sistematización de sus intereses y estrategias.

En esta visión política de la estrategia, el momento estratégico se basa en un conjunto de instrumentos técnicos para comprender el juego de los actores y la viabilidad política del Proyecto de Gobierno. Con ese propósito, el PES utiliza algunas matrices analíticas, tales como la matriz de motivación de los actores, la matriz de vectores de peso de los actores, matriz de intereses y operaciones conflictivas y matriz de estrategia de los actores y operaciones, cuando procura analizar las posturas, juego de intereses, poderes y tendencias de las fuerzas en escena ante las opciones de políticas.

En el caso del planeamiento gubernamental, estas técnicas pueden servir para que los formuladores técnicos comprendan las bases de sustentación política de la estrategia que, para ser efectiva, debe expresar el proyecto político hegemónico en el Estado. En particular con respecto al planeamiento regional, puede constituir un instrumento interesante de sistematización de las alianzas políticas para la construcción de una base de apoyo en las instancias de poder del Estado-nación. Si se considera que el proceso de planeamiento es político, durante la propia fase de elaboración y definición de la estrategia (y no posteriormente) debe ser construido este “cálculo estratégico” por los actores en la negociación para la definición de la macroestrategia de desarrollo.

## **Momento táctico-operativo**

En este momento, el PES procura construir la relación entre el conocimiento y la acción, con base en los instrumentos de intervención e implementación de las decisiones. Se trata, por lo tanto, de la articulación entre lo estratégico y lo táctico, como el “uso de los recursos en la producción del cambio situacional inmediato”, que prepara el camino para preparar la situación-objetivo del plan.

### **II.4.3 Planeamiento de proyectos orientados por objetivos**

Conocido como método ZOPP (de su nombre en alemán: Ziel Orientiert Project Planung), o planeamiento de proyectos orientados por objetivos, es una técnica desarrollada por la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica), en especial para la elaboración y gerencia de proyectos. Se trata de una herramienta bastante eficaz y útil, pero enfocada específicamente para proyectos de tamaño y complejidad pequeña y con una focalización muy concreta en el ámbito local. Se basa en el trabajo de grupo y en el proceso participativo de generación de ideas y consensos en torno de la realidad-objeto, de los problemas, objetivos y actividades de intervención.

Si bien trabaja con conceptos propios y diferenciados, y se orienta por un proceso simplificado de construcción, el ZOPP guarda algunas semejanzas con el PES, en particular por el hecho de trabajar con el abordaje por problema y recurrir a la construcción del árbol de problemas, a partir de una estructura lógica de causalidad (causa-efecto), como forma de selección de los focos centrales de intervención, así como también del árbol de objetivos utilizado por la metodología ZOPP.

El proceso técnico del ZOPP se centra en el trabajo en equipo, responsable por la definición del proyecto, a partir del esfuerzo de generación, negociación e interacción de las percepciones, ideas, experiencias y propuestas. El grupo del planeamiento es la base del ZOPP, de tal modo que la calidad, el rigor, la consistencia y viabilidad del proyecto dependen

de cada grupo. En esto difiere bastante tanto del planeamiento estratégico como del PES, que demandan un trabajo técnico más riguroso y sistemático para complementar el proceso de trabajo y reflexión colectiva. A pesar de este tratamiento de grupo de actores, la sostenibilidad política de un proyecto basado en el ZOPP no tiene la misma importancia que tiene para el planeamiento estratégico, aunque resulta fundamental que se alcance la adhesión de los participantes a los resultados, así como también su compromiso con la cooperación y la construcción colectiva.

Para que la técnica de grupo fuera utilizada con una preocupación con sustentación política del proyecto, sería necesario que los actores fuesen seleccionados de tal forma que expresaran una efectiva representatividad política (y no técnica) de los actores sociales con poder decisorio, con criterios de representatividad de intereses y sus diversas formas de organización. Esta no es la orientación del ZOPP que, por trabajar a nivel de proyectos, está especialmente preocupado en establecer grupos con conocimiento y experiencia, más que con fuerza política.

El método de estructuración lógica del ZOPP se distribuye en una secuencia, con etapas de producción y reflexión de grupo, que convergen hacia la producción de una matriz de planeamiento que sintetiza las informaciones básicas sobre objetivos (principal y del proyecto), resultados y actividades. Se inicia con el análisis de participación, mediante el cual se procura identificar a los participantes y grupos destinatarios del proyecto (que influyen y son influenciados). En seguida se pasa a la etapa más importante de formulación del proyecto, que consiste en la comprensión del problema: análisis del problema, con la construcción del árbol de problemas que destaca los problemas centrales y organiza un sistema de causa y efecto que explica el encadenamiento lógico de explicación de la realidad.

Posteriormente, el grupo reorganiza la realidad construyendo un árbol de objetivos que consiste en una transformación de la jerarquía de problemas en jerarquía de objetivos, reformulando los “estados indeseables” del árbol de problemas en “estados deseados”. De esta manera, las relaciones causa-efecto del árbol de problemas deben ser transformadas en relaciones medio-fin de un árbol de objetivos. Con base en un análisis de alternativas de los puntos centrales de este árbol, deben identificarse los conjuntos de puntos que van a constituir acciones necesarias para la transformación de un árbol en otro, lo cual conduce a la definición de los resultados esperados y de las actividades del proyecto.

En esta fase del trabajo, se inicia el montaje de la matriz de planeamiento, que expresa una visión sintética y estructurada del proyecto. Esta matriz cruza informaciones de cuatro columnas con cuatro líneas estrechamente articuladas: la primera columna se distribuye en objetivo superior (primera línea), objetivos del proyecto (segunda línea), resultados (tercera línea) y actividades (cuarta línea), de tal forma que, en un análisis ascendente, cada celda inferior debe ser capaz de viabilizar la superior. La segunda columna expresa para cada ítem de la línea correspondiente los indicadores de comprobación del desempeño; la tercera columna distribuye por ítem las fuentes de los indicadores (de la columna anterior) y, finalmente, la cuarta columna presenta las presuposiciones importantes necesarias para que se logren los resultados esperados e indicados en la primera columna.

El proceso de trabajo del ZOPP converge en la construcción de esta matriz de planeamiento y en el análisis de la interacción interna de sus células. Las etapas siguientes consisten en el montaje del sistema de gestión de proyecto (tareas, atribuciones y responsabilidades de los actores) y en la definición de los costos previsible y los insumos necesarios para la ejecución de las actividades.

El instrumento más interesante del método ZOPP, muchas veces confundido con el propio método, consiste en la técnica del trabajo en grupo, con el sistema de visualización y flexibilidad en paneles y utilización de tarjetas. Conocida también como Metaplan, la técnica de trabajo en grupo permite generar condiciones muy favorables para la construcción colectiva en torno de temas específicos, con un proceso de negociación y reconstrucción de ideas, percepciones e intereses de los participantes. Una técnica parecida es la utilizada por Carlos Matus en el planeamiento, sobre todo en el “método popular” de elaboración de proyectos desarrollados por el autor, procurando priorizar la reflexión y la producción colectiva. Con adaptaciones, la técnica de visualización en paneles del Metaplan puede ser utilizada para cualquier trabajo en grupo que pretenda construir un producto convergente de percepción de la realidad, incluso para procesos y objetos más complejos que la elaboración de proyectos.

## **II.5 Metodología de planeamiento del Proyecto Aridas**

Con base en los elementos conceptuales y en las innovaciones técnicas de la teoría y práctica contemporánea de planeamiento, y en su adaptación a los objetivos de sostenibilidad del desarrollo, se procuró definir una metodología de trabajo para elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste, que sirviese de base para el Proyecto Aridas. Esta metodología fue utilizada parcialmente en la formulación de la estrategia y pretende orientar el proceso de detalles técnicos de la estrategia.

### **II.5.1 Proceso técnico y político**

La metodología de planeamiento del Proyecto Aridas tomó como orientación conceptual las concepciones convergentes de las tres vertientes de la teoría y práctica del planeamiento contemporáneo; privilegia, en el proceso de trabajo, las técnicas e instrumentos del planeamiento estratégico. Aun así, fueron incorporados e introducidos en la metodología diversos instrumentos técnicos complementarios, surgidos de las metodologías del PES y del ZOPP; se procuró adaptarlo libremente a los objetivos y a la visión de desarrollo sostenible del Nordeste.

Consistente con la concepción de desarrollo sostenible y de la comprensión del planeamiento como un proceso político de decisión sobre el futuro, el Proyecto Aridas estructuró su trabajo en dos ejes complementarios, que generaron las informaciones necesarias para la formulación y legitimación política de la estrategia. El trabajo técnico fue estructurado en grupos de trabajo, diferenciados según áreas de concentración y distribuidos en decenas de estudios y formulaciones técnicas. El proceso político de negociación fue concentrado en una amplia consulta a la sociedad organizada del Nordeste, enfocada hacia la formulación del futuro deseado por y para la región.

De acuerdo con la visión multidisciplinaria del desarrollo sostenible, el Proyecto Aridas se organizó con base en siete grupos de trabajo que se responsabilizaron por el estudio de las cinco grandes dimensiones, con un grado mayor o menor de desagregación interna. Los grupos de trabajo se dividieron en los siguientes temas: recursos naturales y medio ambiente; recursos hídricos; recursos humanos; organización del espacio y la agricultura; economía, ciencia y tecnología; políticas de desarrollo y modelo de gestión y articulación con la sociedad. Cada uno de esos grupos de trabajo se estructuró en varios estudios básicos de contenido temático, en los cuales se desagregaron los segmentos, procurando profundizar las cuestiones de mayor relevancia para el desarrollo regional. Fueron realizados más de cuarenta estudios con base en datos secundarios, entrevistas e investigaciones de campo, de acuerdo con la naturaleza del trabajo, generando decenas de informes técnicos que constituyen insumos para la formulación de la estrategia, procurando integrar las diversas dimensiones y segmentos.

Todos los estudios técnicos procuraron desarrollar un diagnóstico de la realidad y del segmento estudiado, construir escenarios (un escenario tendencial y uno deseado) para el segmento en el futuro de mediano y largo plazo, y presentar propuestas y recomendaciones para el desarrollo sostenible de la región, desde la perspectiva del segmento estudiado. El tratamiento de escenarios es consistente con la visión de largo plazo y con la concepción de incertidumbre del planeamiento contemporáneo y con las perspectivas de lenta maduración de algunas de las dimensiones del objeto del planeamiento, en especial las dimensiones ambiental y tecnológica.

El Proyecto Aridas trabaja con una metodología participativa para la definición del futuro deseado por y para la región, procurando, por lo tanto, involucrar a los actores sociales del Nordeste. El grupo de trabajo de articulación con la sociedad fue responsabilizado de la construcción del escenario deseado por la sociedad nordestina; con ese propósito, se organizó un amplio proceso de consulta a la sociedad. En la práctica, el proceso de participación de la sociedad en el Proyecto Aridas se concentró en la consulta en torno al futuro deseado, como referencia para la definición de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste.

## **II.5.2 Proceso de trabajo**

El planeamiento del desarrollo sostenible del Nordeste parte de una articulación entre los estudios básicos y sus diferentes propuestas y recomendaciones específicas, y los escenarios tendencial y deseado, que indican las oportunidades y amenazas de la región y la imagen-objetivo del Nordeste en el largo plazo. Desde este punto de vista, se procura articular las diferentes variables, tratando de armonizar y equilibrar los resultados conjuntos sobre la realidad regional, cruzando las dimensiones y sus dinámicas específicas (y diferentes plazos de maduración en el tiempo) en un proceso complejo que supone una mutua interacción en intercambios de impactos, costos y beneficios cruzados.

La estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste debe estructurar las iniciativas, políticas, programas y proyectos para construir el futuro deseado por los nordestinos y explicitado por los actores sociales de la región. Por lo tanto, el desarrollo sostenible de la región depende de la voluntad de los actores y de su participación en la definición de su futuro y de las estrategias regionales, así como también de las posibilidades efectivas de desarrollo regional, surgidas de las oportunidades y debilidades del contexto y de sus reales fortalezas endógenas.

De una manera más detallada, se procura presentar el proceso utilizado en la formulación de la estrategia de desarrollo del Nordeste, aprovechando las contribuciones de las innovaciones metodológicas adaptadas al concepto de desarrollo sostenible y al objeto de trabajo específico del Proyecto Aridas. El proceso se distribuye en tres niveles complementarios de tratamiento técnico y articulación de la sociedad como muestra, de forma simplificada, el flujograma.

### **Estudios básicos**

De manera articulada por el grupo de trabajo, los estudios presentaron tres grandes insumos técnicos e informativos: diagnóstico de la realidad estudiada por el segmento; escenario tendencial sectorial (por segmento); escenario deseado sectorial (por segmento). Estos insumos fueron sistematizados en una base de datos de acuerdo con indicadores centrales que expresaban el desempeño del sector en el presente (estado actual) y en el futuro, desagregado en tres escenas (períodos), correspondientes a los años 2000, 2010 y 2020: un conjunto para estudiar la evolución probable o tendencial y un conjunto para la evolución del futuro deseado para el sector estudiado por cada consultor.

### **Escenarios globales**

Para la elaboración del escenario deseado de forma participativa, captando las expectativas de la región sobre el futuro del Nordeste, el proyecto recurrió a un amplio proceso de consulta a la sociedad nordestina; se utilizaron, con tal propósito, técnicas estructuradas de manifestación y participación.

El Proyecto Aridas trabajó con dos escenarios: el escenario tendencial y el escenario deseado. El escenario tendencial constituye una forma particular y simplificada de las alternativas que proyecta el futuro más probable, suponiendo la maduración de los procesos y tendencias generales en curso. Puede ser elaborado y organizado en el plano estrictamente técnico, a partir de las informaciones sobre la realidad y definición de hipótesis razonables sobre el comportamiento de las variables.

El escenario deseado, al representar la formulación de un futuro que se pretende alcanzar, fue elaborado con base en la concepción y diseño del futuro deseado por los actores sociales, reflejando sus aspiraciones; de todas maneras, estos deseos deben ser confrontados con las circunstancias efectivas del desarrollo, de tal modo que pueda evaluarse su viabilidad. Así, el escenario deseado resulta de la relación entre los deseos, libres de restricciones, y las probabilidades expresadas en el escenario tendencial.

La elaboración de los escenarios tendencial y deseado en el Proyecto Aridas siguió dos líneas básicas de actividades relativamente independientes, aunque estrictamente interrelacionadas y complementarias. Esas líneas de trabajo



convergió para la definición de la estrategia general de Aridas, como muestra en forma sintética el flujograma que se presenta en esta misma sección.

## **Escenario tendencial**

El escenario tendencial fue construido con base en la producción técnica de los estudios que componen los diversos grupos de trabajo que, como se ha visto, produjeron escenarios tendenciales sectoriales. Por su carácter sectorial, estos escenarios constituyen sólo insumos preliminares para la elaboración del escenario tendencial global, que expresa la fortaleza del futuro de los segmentos. En rigor, estos trabajos generados presentaron un conjunto de tendencias probables de desarrollo futuro del sector analizado en el estudio, explicitando las hipótesis iniciales de esta construcción de futuro (sobre todo cuando se trata de factores exógenos con respecto al objeto específico).

El material generado por los estudios pasó por un proceso de análisis de consistencia y convergencia interna, con el propósito de componer un conjunto de hipótesis uniformes y estructurar las tendencias del conjunto de la realidad regional. A partir de ese trabajo técnico de consistencia y convergencia de los escenarios sectoriales tendenciales aislados, se construyó el escenario tendencial global.

Para la construcción del escenario tendencial del Nordeste (consolidando lo que fue producido por cada estudio, para componer un cuadro de referencia general) fueron realizadas dos grandes actividades:

- i. Definición de hipótesis convergentes y comunes referentes a los condicionantes del contexto del Nordeste, confrontando/comparando las que están explicitadas en los diferentes estudios. El instrumento es una matriz que tiene en las líneas la lista de los estudios y en las columnas los diferentes factores utilizados como determinantes del contexto (varios de los cuales pueden ser comunes a más de un estudio). Después de un primer listado de las diferentes hipótesis, se realiza una discusión y análisis conjunto para definir los condicionantes generales y consistentes, produciendo de ese modo una matriz final, enfatizando las hipótesis más consistentes y probables.
- ii. Cruce de las hipótesis y tendencias diferenciadas presentadas por cada estudio (segmento) con las de los otros estudios, analizando y confrontando las interdependencias existentes entre los mismos. Para esto, el primer instrumento es la construcción de un cuadro de referencia analítico de estas interdependencias, montando un sistema de flujo de encadenamiento. El segundo paso es el montaje del cuadro analítico para cada segmento o estudio con tres columnas: la primera presenta las hipótesis de entrada, que surgen de otros segmentos; la segunda presenta las tendencias futuras definidas en el escenario tendencial por el estudio; la tercera procura acrecentar algunos impactos probables de esta tendencia sobre otros segmentos de la realidad. Con base en estos cuadros de referencia por estudio/segmento, el equipo procuraría construir un cuadro analítico global que resulta de la confrontación de las interacciones entre los cuadros específicos, teniendo como referencia el sistema de flujos de encadenamiento. El resultado de este trabajo, expresado en el cuadro analítico, constituye el escenario tendencial global.

## **Escenario deseado**

Los escenarios sectoriales deseados, producidos por cada estudio sectorial, generaron insumos para otras dos etapas de trabajo en la elaboración del escenario deseado global, cotejando los parámetros deseables elaborados por los técnicos en los diversos sectores con la voluntad de los actores sobre el futuro de la región, captada por la consulta a la sociedad. Los parámetros deseables para el desarrollo futuro del sector analizado en el estudio fueron preparados por cada estudio, procurando destacar las acciones necesarias a su viabilización con prerrequisitos para la formulación de una estrategia (tanto las que son propias del sector analizado como las de sus condicionantes exógenos).

La construcción del escenario deseado partió de la manifestación política (no técnica) y cualitativa de los actores sociales, reflejando sus aspiraciones convergentes con relación al futuro del Nordeste. De cualquier manera, entendido como la “utopía plausible”, el escenario deseado resulta de la confrontación de esas aspiraciones con las posibilidades efectivas de desarrollo y transformación de la realidad regional. Por lo tanto, el escenario deseado fue construido con base en el análisis y cotejo de los escenarios sectoriales deseados y del escenario tendencial global, por una parte, con la voluntad regional, por la otra.

El componente central de la elaboración del escenario deseado fue la consulta a la sociedad regional, desagregada en dos actividades y técnicas complementarias:

**i. Taller con los actores sociales.** Los representantes de los diferentes segmentos y grupos sociales de la región (en su carácter de actores del planeamiento estratégico) se reúnen para negociar sus diversas visiones y aspiraciones con relación al futuro del Nordeste. Este taller utilizó las técnicas de moderación con visualización, con el fin de organizar las convergencias y divergencias entre los actores y diseñar la realidad futura deseada. Asimismo, movilizó a los actores sociales, entendidos como grupos y segmentos de la sociedad organizada, de acuerdo con su posición en la estructura económica y social y en la producción cultural del Nordeste.

Los talleres fueron distribuidos en dos partes, procurando descentralizar la participación de los actores sociales pero, al mismo tiempo, consolidar una producción colectiva en el orden regional. Desde este punto de vista, el proceso se inicia con talleres en los estados del Nordeste involucrados en el Proyecto Aridas, con base en lo cual se estructura la formulación regional.

En la secuencia lógica del flujograma (segunda línea) esta técnica de consulta sigue los siguientes pasos:

- Talleres estatales. Esta etapa fue realizada en cada estado en un taller de trabajo con los actores sociales seleccionados para generar el diseño del futuro deseado para el estado y la región. Estos talleres generaron dos productos para servir de base a la realización del taller regional: informes estatales con el futuro del diseño deseado e indicación de una “delegación” de tres representantes para participar del taller regional.
- El taller regional retomó y profundizó, en un plano regional las discusiones de los talleres estatales y rediseñó el futuro deseado de la región, profundizando la reflexión y construcción colectiva. El taller regional, como una aproximación de la sociedad nordestina, generó como producto un informe de la producción colectiva que expresa el diseño del futuro del Nordeste deseado por los actores sociales. Este taller reunió a los representantes de los actores indicados por cada encuentro estatal y algunos pocos invitados especiales, como forma de complementar el perfil diversificado de la sociedad regional.

**ii. Delfos político.** El método Delfos es una técnica de consulta estructurada con base en cuestionarios en diferentes rondas de reflexión, procurando estimular convergencias posibles en cuanto a la definición de las expectativas y a las políticas de desarrollo. El método Delfos es un ejercicio en grupo con participantes que trabajan aisladamente y expresan, en respuesta a un cuestionario, su visión sobre el sistema complejo y las alternativas para el desarrollo. Las manifestaciones de los participantes son organizadas en una síntesis (con indicación de las convergencias y de las divergencias) por un equipo técnico y devueltas a los participantes; pasan por varias rondas de reflexión y reformulación. El Proyecto Aridas utilizó una forma simplificada del Delfos político para generar informaciones sobre el futuro deseado y las iniciativas para el desarrollo del Nordeste, movilizándolo a cerca de 50 personalidades nordestinas.

El resultado de la producción con el método Delfos generó insumos para la formulación de la voluntad regional y del escenario deseado, pero también contribuyó a la definición de las políticas y prioridades a ser incorporadas en la estrategia general del Aridas.

Con base en el análisis y tratamiento de informaciones, procurando identificar las convergencias y consistencias del informe del taller regional y de la experiencia Delfos, fue elaborado por el equipo regional un documento síntesis del futuro deseado que constituye la voluntad regional, entendida como la aspiración convergente de los actores regionales para el futuro del Nordeste.

En seguida, comparando esta voluntad regional con los parámetros sectoriales deseables y confrontando con el escenario tendencial global (que expresa el futuro probable) fue construido el escenario deseado por el Nordeste y para el Nordeste. Esto representa el diseño del futuro de la región que, al mismo tiempo, coincide con las aspiraciones sociales, es plausible y viable de ser construido en el mediano y largo plazo.

El escenario global deseado demanda un esfuerzo de cotejo de la formulación de la sociedad con el definido por los técnicos en los estudios y un análisis de plausibilidad, mediante la confrontación de lo deseado con lo tendencial. Para ello fueron realizadas dos actividades:

- i. Confrontación de los conceptos y de las calificaciones del futuro deseado por la sociedad, con los utilizados por el escenario deseado de los diferentes estudios, procurando determinar las convergencias y complementariedades. Con tal propósito, fue diseñada una matriz que tiene en las líneas las diferentes dimensiones tratadas en los estudios y la descripción deseada por los actores, y dos columnas: la primera presenta el deseo de los actores, distribuyendo, en las células correspondientes, la forma representativa del deseo por dimensión, y la segunda, también distribuida por dimensiones, presenta lo que fue generado por los estudios. Con esto, puede hacerse una confrontación para generar un diseño convergente.
- ii. El tratamiento anterior produjo como resultado un diseño completo y convergente del deseo de los actores, medido por los técnicos. Sin embargo, su plausibilidad necesita ser confirmada, dado que entre ellos debe haber conflictos y porque los escenarios deseados por segmento/estudio deben ser modificados para ajustarse a la nueva tendencia global. En consecuencia, se hizo un segundo esfuerzo para confrontar lo tendencial con lo deseado todavía “libre de restricciones y atemporal”. El instrumento para realizar este tratamiento fue una nueva matriz analítica, en la cual la primera columna representa el escenario deseado global (resultado del ejercicio anterior) y la segunda columna expresa la síntesis del escenario tendencial con conceptos/variables semejantes y, en la medida de lo posible, traducida en cuantificaciones. Sobre esta primera lista de la matriz se realizó un ejercicio técnico de confrontación de lo deseado con lo tendencial, para evaluar, en varias rondas de reflexión, la plausibilidad de cada componente de lo deseado y de su conjunto. Concluido este trabajo, se llega a una matriz resultante que expresa el escenario deseado global (utopía plausible), modificando el deseo de los técnicos y de los actores sociales con base en las condiciones y tendencias futuras probables.

## **Estrategia general**

La estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste representa el conjunto de las acciones consistentes y articuladas que implementa un proceso de transformación de la realidad regional, de tal modo que se transforme el escenario tendencial en el escenario deseado, que constituye la imagen-objetivo de la estrategia. Por otro lado, en su formulación y detalle, la estrategia procuró ayudarse con las propuestas y directrices sectoriales generadas por los estudios básicos (recogiéndolo y considerando aún las recomendaciones generadas en el Delfos político).

Con base en estas informaciones, y procurando sistematizar y organizar los elementos informativos, se trató de definir el conjunto estructurado y consistente de acciones, iniciativas, instrumentos e inversiones necesarios para el desarrollo sostenible del Nordeste. El proceso se inició con una formulación global de las prioridades estratégicas, resultado de la confrontación del escenario deseado con los condicionantes del contexto. Incluso antes de incorporar las propuestas de políticas y programas sectoriales generadas por los estudios y por el Delfos político, se formuló una macroestrategia de Aridas, constituyendo un detalle de las grandes opciones estratégicas y, después, un análisis de consistencia y complementariedad. Con ese propósito fueron utilizados dos instrumentos de trabajo:

- a. Matriz de planeamiento. Se cruzaron, las oportunidades y amenazas del contexto con las fortalezas y debilidades endógenas, detectadas en los diferentes estudios técnicos; de ese modo, se hizo posible destacar los principales puntos críticos y fundamentales para la concentración de las prioridades estratégicas, por medio de la identificación de los aspectos de mayor capacidad para captar las oportunidades y de mayor fragilidad interna a las debilidades. Con esta matriz, se preparó una primera lista de los focos centrales de intervención para el desarrollo sostenible del Nordeste. Sin embargo, son todavía preliminares, por no estar aún medidos por lo deseado (imagen-objetivo) y son muy agregados; deben, por lo tanto, pasar por dos tipos de tests de consistencia y adecuabilidad:
- i. Confrontación de las opciones estratégicas con el escenario deseado, con el fin de identificar la adecuación de las grandes prioridades con el futuro (deseado y plausible) que la sociedad pretende construir.
  - ii. Confrontación con las propuestas de políticas y programas presentadas por los estudios para identificar su convergencia y consistencia con las opciones estratégicas, como forma de detalle de la estrategia general.
- b. Matriz de impactos cruzados. Esta matriz procura cruzar las políticas y programas prioritarios finales (definidos con base en el ejercicio anterior) con las principales dimensiones del desarrollo sostenible (económica, socio-cultural, político-institucional, ecológica, tecnológica, etc.) con el fin de analizar la sostenibilidad de las políticas y programas. Con ese propósito, se distribuye en las células el impacto (positivo y negativo) de cada programa/política sobre las dimensiones, como forma de explicitar los resultados cruzados de las acciones. Con base en una discusión intensa, se pueden afinar y ajustar las políticas y programas, en especial introduciendo una dimensión temporal de su implementación y sus impactos.

De esta manera, antes de confirmar los programas prioritarios que estructurarán la estrategia, se procura realizar un análisis de los impactos cruzados de los diferentes programas sobre las dimensiones del abordaje multidisciplinario, evaluando y refinando la estrategia y su distribución en el tiempo.

## **Tercera Parte**

### **MODELO DE GESTION\***

*\* Esta parte se basa en el informe producido por Aécio Gomes de Matos para el GT-VI del Proyecto Aridas (Mattos 1994)*

### **III. MODELO DE GESTION**

El modelo de gestión presentado en esta parte del trabajo pretende expresar el sistema institucional y gerencial para la ejecución de la estrategia de desarrollo sostenible del Proyecto Aridas para el Nordeste. Parte, por lo tanto, del concepto de desarrollo sostenible y de la concepción de planeamiento presentados en las partes anteriores y debe estar en consonancia con la estrategia regional. Si bien el estudio básico que le dió origen había sido concluido antes de la primera versión de la estrategia, este texto ya incorpora los elementos centrales de la misma. Conviene destacar que, para la elaboración del capítulo sobre ejecución de la estrategia fue elaborado un texto que es una síntesis preliminar de modelo de gestión, con base en los postulados desarrollados durante el estudio.

La evaluación de las experiencias de planes y proyectos de desarrollo regional en el Nordeste permite concluir que un factor decisivo para el éxito o fracaso de la estrategia reside en su sistema gerencial y operativo. De esa forma, a pesar de las innovaciones conceptuales, metodológicas y estratégicas que aporta el Proyecto Aridas (o por causa de ellas), si no fuera definida e implementada una estructura institucional y gerencial competente y consistente con estas innovaciones, se correría el riesgo de repetir los limitados resultados de experiencias pasadas.

Este es el desafío del modelo de gestión que este texto pretende formular y ayudar a definir para el Proyecto Aridas. Partiendo de los elementos conceptuales innovadores y recuperando las experiencias de gestión de planes, programas y proyectos en el Nordeste, se procura formular un modelo, compuesto de directrices y de una arquitectura institucional que permita viabilizar una estrategia de desarrollo sostenible.

Se trata, sobre todo, de asegurar la sustentabilidad político-institucional de la estrategia, combinando las concepciones contemporáneas de la administración pública con los postulados del desarrollo sostenible.

#### **III.1 Bases conceptuales**

El montaje del modelo de gestión partió de un conjunto de principios y postulados conceptuales, referentes a la propuesta de desarrollo y al propio segmento institucional y gerencial. De esa manera, para esclarecer las bases teórico-conceptuales del modelo, se procura presentar, inicialmente, el material utilizado en el trabajo técnico de concepción y formulación de la propuesta. El desarrollo sostenible es concebido como el proceso de transformación y aumento de las oportunidades sociales que compatibiliza, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento económico, la conservación ambiental y la equidad social” (Buarque 1994) con democracia y participación de la sociedad en las elecciones y decisiones.

Desde ese punto de vista, constituye un nuevo paradigma (Sousa 1994), que parte de las posibilidades reales de una evolución dialéctica de las relaciones político-institucionales en todos los niveles, y apunta a estilos de desarrollo que articulen las subsidiariedad de intereses entre países y regiones con recursos naturales, vocaciones, grados de desarrollo y culturas diferentes e, incluso, antagónicas.

La estrategia de desarrollo sostenible debe estar comprometida con la permanencia de las soluciones movilizadas a lo largo del tiempo, no sólo por la conservación de los recursos naturales, sino por el desencadenamiento de procesos históricos consecuentes que consideren la disponibilidad de recursos, la evolución de las necesidades y de las alternativas tecnológicas. De esta forma, en el terreno político-institucional, el desarrollo sostenible presupone la evolución y la estabilidad de las instituciones democráticas, estableciendo instrumentos de acceso a la participación y de control social de las estrategias y de la operación de las acciones.

### III.1.1 Estrategia y modelo de gestión

Existe una imprecisión en la terminología técnica de la administración, tanto en lo que respecta a la polisemia de los términos empleados como a los deslizamientos de los conceptos y las fronteras entre la gestión privada y la pública, razón de un trabajo epistemológico ambicioso.

En un manual básico de administración se destaca: “la tarea de la administración es interpretar los objetivos y transformarlos en acción por medio del planeamiento, de la organización, de la dirección y del control” (Chiavenato 1985). Si bien la mayoría de los textos administrativos se han referido a la administración empresarial, Hely Meireles, en una visión de la administración pública, advierte: “el concepto de administración pública no ofrece contornos bien definidos, ya sea por la diversidad de sentidos de la propia expresión, ya por los diferentes campos en que se desenvuelve la actividad administrativa” (Meireles 1986:58). En su concepción, el concepto de administración pública es asimilado al de la administración privada, articulando la responsabilidad institucional con el ejercicio de la gestión, cuando admite: “(...) administrar, en sentido lato, es gestionar intereses, según la moral y la finalidad de los bienes entregados a la guarda y conservación ajena. Si los bienes e intereses administrados son individuales, se da la administración particular; si son de la colectividad, se realiza la administración pública (...) aludiendo tanto a los instrumentos de gobierno como a la gestión misma de los intereses de la colectividad” (Meireles 1986).

La literatura reciente asigna significados semejantes a esos conceptos, tanto para la gestión pública como para la gestión privada (gestion, management, administration) como “el conjunto de métodos de organización eficaz y racional” (Annie 1987:87).

Tradicionalmente, y en particular en las organizaciones privadas, el planeamiento asumió un papel instrumental en el contexto mayor de la gestión. Más recientemente, con los aportes de las tesis referentes a las decisiones participativas, a las sistemáticas de las evaluaciones de desempeño en el curso de la acción y, más recientemente aún, con el aporte de las ciencias humanas clínicas (sociología, psicología, antropología, economía, ...), la polisemia del concepto de planeamiento lo aproxima, cada vez más, al concepto tradicional de gestión.

Resulta importante esclarecer, por otra parte, que la gestión se articula operativamente, en un conjunto de gestiones que comprende las actividades de implementación y coordinación de las estructuras y de los procesos institucionales, de instrumentación del proceso decisorio, de evaluación y de control de las acciones, según las dimensiones y los papeles del Estado. La gestión constituye una acción mediatizante de las relaciones entre las instancias instituidas (normativas, universalizantes) y las particularidades instituyentes, exigiendo permanentes adecuaciones a los intereses localizados.

Dentro de la estrategia de desarrollo nacional o regional, es significativo en el modelo de gestión el papel del Estado y de las organizaciones públicas. Sin embargo, simultáneamente con las nuevas propuestas de gestión, el Estado debe establecer mecanismos de asociaciones en la gestión del proceso de desarrollo con las instituciones no gubernamentales y privadas. Esta modalidad debe combinar una participación objetiva del Estado, al menos como regulador, como proveedor de infraestructura y de recursos, dejando espacios para la iniciativa privada, no sólo como usuaria sino como sujeto activo de los procesos de decisión y control de las acciones.

Sin caer, evidentemente, en las visiones liberales clásicas, que por otra parte no existen en ninguna sociedad contemporánea, la tendencia universal ha sido, aun en los países de tradición liberal, de ampliación de las funciones de la administración pública más allá del sector público, propiamente dicho, estableciendo instancias de interferencia y control sobre las actividades privadas (leyes anti-trust, normatización de los servicios públicos ...). Se observa en las sociedades modernas que a la reducción de la participación del Estado como agente económico activo a las privatizaciones de las empresas públicas, le sigue un movimiento de fortalecimiento de las funciones de regulación del Estado sobre la sociedad, procurando proteger los intereses colectivos contra el corporativismo y el poder de las minorías hegemónicas (Laufer y Bourlaud 1980). Aparentemente contradictorio, ese movimiento, es de hecho, complementario: no hay cómo privatizar los

servicios públicos y los sectores estratégicos si el Estado no tiene poderes para garantizar los intereses de la sociedad y el derecho de los ciudadanos.

El modelo de gestión parte de un compromiso básico con la racionalidad; debe, por lo tanto, estructurarse a partir de una lógica consistente, en la cual cada decisión se justifique por las decisiones precedentes. De esa manera, se articula en una dinámica que comprende una secuencia de actividades interactivas, a partir de las definiciones estratégicas, hasta la formulación de las estructuras y de los procesos institucionales.

Subyacente al presupuesto de racionalización de la gestión, y como consecuencia de la necesidad de su compatibilización con la estrategia del proyecto, se define el concepto de alineamiento estratégico, que corresponde a la lógica de formulación de un proceso de gestión que procure amoldar la gerencia del proyecto a su compromiso con una determinada opción estratégica. En otras palabras, cada modelo de gestión surge de la necesidad de alineamientos gerenciales comprometidos con la realización de la estrategia seleccionada.

Esa lógica de alineamientos estratégicos procura articular las definiciones de la estructura y del proceso de gestión con las características de la postura estratégica y del tipo de estrategia adoptada por el proyecto (Miles y Snow 1978). Las elecciones estratégicas surgen de las posturas de los agentes decisores frente a las incomodidades, oportunidades y amenazas del ambiente y reflejan el clima y las actitudes de los agentes frente a las transformaciones; pueden ser clasificadas en tres tipos:

- Posturas agresivas. Invierten en procesos de transformaciones permanentes y procuran nuevas conquistas; reflejan actitudes valientes de los agentes; exigen estilos gerenciales abiertos, activos, de gran autonomía, con énfasis en la innovación.
- Posturas defensivas. Se caracterizan por actitudes reformistas y adaptativas, que reflejan comportamientos enfocados hacia la seguridad, resistentes a los cambios, con concepciones en las situaciones límite; tienden a aceptar estilos gerenciales centralizados y dependientes, poco exigentes en cuanto a resultados significativos.
- Posturas conservadoras. Presentan gran resistencia a los cambios; reflejan intereses estratificados y modelos de gerencia burocratizados; operan en una perspectiva de sistema cerrado, reflejan estilos gerenciales poco participativos, reaccionarios a nuevas ideas que puedan perturbar la estabilidad de los procedimientos e intereses involucrados.

A esas posturas corresponden, con una relativa similitud, tres tipos de visiones o actitudes estratégicas, según la tipología de Miles y Snow:

- Estrategia ofensiva. Volcada prioritariamente hacia la evolución del ambiente externo; este tipo de estrategia invierte de manera sistemática en el cuestionamiento de la eficacia organizativa, procura permanentemente nuevos productos y nuevos mercados para maximizar resultados y garantizar la expansión de la organización.
- Estrategia reactiva. Es una postura estratégica de adaptación de la empresa a los cambios ocurridos en el ambiente, como una manera de garantizar su sobrevivencia. No corresponde a una estrategia planificada, en la medida en que es correctiva y retardada en relación con las transformaciones.
- Estrategia defensiva. Caracteriza a las organizaciones que, habiéndose establecido en un determinado campo de actuación, procuran mantenerse allí, sin movilizarse por los cambios ambientales, sin lanzarse en busca de nuevos productos o de nuevos mercados (Miles y Snow 1978).

Si bien con patrones de comportamientos institucionales, las posturas estratégicas pueden variar en las organizaciones, según la coyuntura ambiental y el poder que se establezca en estas circunstancias, pudiendo ser identificadas con una o con otras posturas conductuales. Miles y Snow hablan de una estrategia analítica que procura establecer una postura



híbrida entre la ofensiva (en los grupos de actuación más dinámicos y la defensiva (en los campos más tradicionales), y que sean fundamentales para el equilibrio de la organización.

En la práctica, las estrategias mixtas o de alternancia entre estos tres tipos de estrategias pueden observarse, particularmente, en situaciones de cambios institucionales o ambientales. En momentos de mucha turbulencia, es frecuente el cambio de posturas estratégicas e incluso la adopción de posturas reactivas, según la marcha de los acontecimientos.

El modelo de gestión debe presentar dos tipos de alineamiento con la estrategia: un alineamiento de la estructura y un alineamiento del proceso. Trabajando con un marco referencial sistémico, el concepto de estructura aquí considerado da cuenta de la base física de operación del proyecto (instalaciones), de las instituciones involucradas, inclusive la repartición de sus papeles, funciones y relaciones formales, del dominio de la tecnología y de los recursos humanos. Se refiere a la “estructura estática”, descrita por la teoría general de sistemas: los elementos singulares del sistema, en sí mismos, y las determinaciones de los programas establecidos normativamente para determinar las relaciones entre ellos, en contrapartida a la dinámica del proceso institucional que se describe más adelante.

El alineamiento estratégico debe procurar articular esas estructuras a las características tipológicas de la estrategia, de tal manera que se garanticen los medios operativos necesarios para el buen funcionamiento del proyecto. De acuerdo con la postura estratégica, hay que considerar la rigidez o flexibilidad de los procedimientos de gestión, el nivel de especialización o generalidad que se pretende de los equipos, la centralización o descentralización necesaria a las decisiones y a los controles.

Las estrategias con posturas agresivas, que dependen de cierta innovación en las líneas de productos y servicios a ser desarrollados o con perspectiva de cambios importantes en el comportamiento de los actores involucrados, por ejemplo, exigen estructuras más flexibles, poco burocratizadas, de tal manera que se facilite el tratamiento de situaciones organizativas insólitas; exigen también sistemas de informaciones abarcadores y ágiles, que garanticen el nivel de conocimiento necesario a la atención de situaciones particulares e innovaciones.

Por otra parte, las estrategias centradas sobre procedimientos tradicionales, con énfasis en la estabilidad y la seguridad, y que procuran obtener ganancias en la mejoría de productividad y en la aplicación controlada de las actividades tradicionales, optan por estructuras más rígidas, con una cadena jerárquica bien definida y departamentalizaciones especializadas que garanticen la eficiencia de los factores tradicionalmente considerados como más significativos (con mayor frecuencia los económicos). En este caso, los sistemas de información y de control se vuelven prioritariamente para garantizar el control de la eficiencia de los factores mencionados, evitando que la iniciativa no controlada de uno u otro agente perjudique al conjunto.

Como contrapartida a la “estructura estática” que se acaba de describir, el proceso corresponde a lo que se designa en la teoría general de sistemas como “estructura dinámica” del sistema, englobando las variables básicas del comportamiento humano en las instituciones en cuanto corresponde a las relaciones interpersonales e intergrupales, a los conflictos, las motivaciones, las resistencias, etc.

En el caso de la estrategia con fuertes componentes de innovación, como se ha sugerido en el alineamiento de la estructura, el proceso organizativo debería ser dispuesto por estilos gerenciales participativos que estimulen la creatividad, la motivación y la disposición para asumir los riesgos de lo inesperado. El clima de apertura e igualdad entre los agentes debe propiciar una permanente confrontación de ideas y la concientización de las contradicciones y complementariedades e interdependencia en las relaciones institucionales, grupales y personales.

En el caso de las estrategias más defensivas, los procesos pueden ser regulados por normas, rutinas y burocracias, dejando poco espacio para la iniciativa personal. La obediencia a las divisiones de competencia, a procedimientos y reglas explícitas y a la jerarquía es considerada como elemento básico para administración de ese tipo de estrategia.

Los alineamientos con posturas estratégicas analíticas (ofensiva en algunas áreas, defensiva en otras) son posibles, abriendo espacios de flexibilidad e innovación en las áreas ofensivas, dirigiendo y controlando en las áreas defensivas. Es importante comprender que tal alineamiento mixto implica muchos problemas que surgen del mantenimiento simultáneo de estructuras y procesos organizativos ambiguos o incluso contradictorios: estructuras rígidas centralizadas y jerárquicas, con énfasis en el contenido, conviviendo con grupos de mucha autonomía y énfasis en la creatividad; los procesos directivos y cerrados al diálogo, junto a movimientos participativos que enfrentan conflictos abiertos, son difíciles de ser conciliados, ya sea en una misma organización, ya en organizaciones diferentes, integradas en proyectos comunes.

### **III.1.2 Desarrollo sostenible y modelo de gestión**

El concepto de desarrollo sostenible provoca algunas implicaciones importantes sobre los postulados y los principios del modelo de gestión, en especial en cuanto se refiere a los aspectos de racionalidad y democratización de las instituciones y de los procesos decisorios.

#### **Racionalidad y sostenibilidad**

En la práctica, la gestión tiene un significado asociado a la racionalidad, comprometida con los resultados de los factores productivos, con los impactos de las acciones. Esta racionalidad, sin embargo, debe ajustarse y ser consistente con los presupuestos del nuevo paradigma de desarrollo, reorientando la racionalidad de los métodos de gestión, la eficiencia, la eficacia y la efectividad de los programas y proyectos de desarrollo.

En primer lugar, no se puede privilegiar la racionalidad clásica, cuantitativa y lineal que reduce la evaluación de la eficiencia a los índices de productividad de los factores económicos directamente involucrados (capital aplicado, equipos operativos, insumos directos, mano de obra...) en relación con los resultados obtenidos (producción, ingresos...). No se trata de que la evaluación de la eficiencia y la eficacia sea abandonada; sin embargo, hay que interpretarlas de otra manera, considerando la complejidad del desarrollo sostenible, la multiplicidad, la importancia y la integración de los factores y procesos involucrados.

La evaluación de la eficiencia debe considerar la importancia de los resultados obtenidos, como contrapartida a la aplicación de los factores movilizados para obtenerlos. Es preciso ponderar, por una parte, los resultados, en función de su contribución a la calidad de vida de la mayoría de la población, de los efectos multiplicadores y de la capacidad de permanencia en el tiempo y, por otra parte, la escasez y la importancia de los factores movilizados para el equilibrio del ecosistema.

Las evaluaciones de eficacia deben fundamentarse en indicadores de resultados que consideren las contribuciones de los proyectos para incrementar el empleo y el ingreso, para la optimización de la infraestructura y de los servicios públicos, como medida de calidad de vida, como factor de equilibrio y equidad social y como catalizador de soluciones endógenas para el desarrollo.

La noción de efectividad, asociada a la idea de impactos sociales, parece ser la más adecuada a la nueva racionalidad que se pretende para el desarrollo sostenible. En primer lugar, porque ya en los modelos tradicionales de evaluación no se limitaban los resultados inmediatos de las acciones de los proyectos frente a los objetivos previamente establecidos por sus ejecutores; en segundo lugar, porque traslada el foco de atención de la gestión de los efectos más abarcadores y duraderos a los impactos que los proyectos tuvieron sobre la vida de las poblaciones. En la perspectiva de la sostenibilidad, las evaluaciones de efectividad, además de la atención a la calidad de vida, deben privilegiar los impactos y los efectos sobre el ecosistema, la capacidad de multiplicación endógena de las acciones, la movilización de las comunidades y las transformaciones culturales y tecnológicas.

Como se ve, un nuevo modelo de gestión tendrá que definir nuevos indicadores y parámetros que sirvan de orientación a las evaluaciones de desempeño de los proyectos en la perspectiva de una eficiencia, una eficacia y una efectividad que

permitan orientar las estrategias hacia la generación de procesos de desarrollo social, con un componente endógeno decisivo, generando economías dinámicas, con un alto efecto multiplicador, estables y socialmente justas.

## **Democracia y descentralización**

Además de la compatibilización entre crecimiento económico, conservación ambiental y equidad social, el desarrollo sostenible debe ampliar la base de democracia de las instituciones y la participación en el proceso decisorio, con inmediatas implicaciones sobre el modelo de gestión. La sostenibilidad del desarrollo depende de la participación de la sociedad en diferentes planos sociales para “aconsejar, acompañar, evaluar y controlar las políticas públicas”, al menos para lograr “la sostenibilidad social de la participación permitida, que se expresaría en la capacidad, mayor o menor, de las personas en situación de pobreza crónica para establecer procesos económicos, sociales, políticos e ideológicos de superación de la subalternidad” (Horácio Martins de Carvalho 1994:112).

La participación señalada por ese autor dispone la democracia directa, en un “primer momento”, al interior del grupo popular autónomo y, en un “segundo momento”, en la relación del grupo popular autónomo con la dirección de los equipos y servicios públicos, en la medida en que la democracia representativa, en un “tercer momento”, sería posible por la elección de representantes del grupo social autónomo junto a los órganos colegiados, a nivel de las zonas administrativas (Horácio Martins de Carvalho 1994:111).

De una manera más amplia, la democracia del desarrollo sostenible apunta a la necesidad de establecer procesos que tengan compromisos claros en lo que respecta a:

- Inversión permanente en el refuerzo de la evolución y de la estabilidad de las instituciones democráticas.
- Participación de los agentes involucrados y, particularmente, de las comunidades a las cuales se destina el programa.
- Acceso a las oportunidades y transparencia de las informaciones y de los controles.
- Fiscalización y control social sobre las acciones del programa en diversos niveles y, particularmente, a nivel de las comunidades locales.

La democracia, la estabilidad y la consistencia de los procesos institucionales son, de esta manera, presupuestos fundamentales del sistema político-institucional y gerencial para el desarrollo sostenible. Se debe evitar, sin embargo, la concepción de la participación como una panacea democrática, que sirva para solucionar todas las disfunciones gubernamentales. Un modelo de gestión maduro debe procurar establecer la democracia sin negar las funciones de regulación del Estado; debe instituir la participación prestando atención al proceso de crecimiento de la conciencia social y a los riesgos de manipulación política y clientelista.

La democracia del desarrollo debe garantizar, en primer lugar, la equidad de los derechos de acceso a las informaciones y a los beneficios de programas gubernamentales a todos los ciudadanos pertenecientes a los segmentos sociales a quienes los programas se destinan. Esto significa impedir el desvío de recursos de los programas para beneficiar a personas protegidas por las autoridades que tienen capacidad de arbitrar los proyectos protegidos por intereses político-partidarios. Significa, asimismo, garantizar el control comunitario sobre la ejecución de las políticas públicas y sobre la administración de los programas y proyectos, de tal manera que se garantice que los resultados estén relacionados con los objetivos, en beneficio de los más necesitados, optimizando los impactos mediante la racionalidad de la gestión.

El proceso de participación social en la conducción de las políticas públicas, como un presupuesto más de la democratización del desarrollo, requiere, a su vez, una doble atención en cuanto a sus posibilidades y riesgos. Al respecto, conviene señalar algunos puntos de reflexión. En primer lugar, debe destacarse que, normalmente, los programas de

desarrollo definen una participación social como una suerte de condición impuesta por los organismos financiadores y por las agencias de desarrollo, más que como una exigencia de las poblaciones beneficiarias.

En verdad, los incipientes procesos de participación comunitaria siempre dejan margen para la manipulación de las comunidades y abusos electorales. El problema reside, en última instancia, en el estado de subalternidad de los sectores sociales más pobres, que limitan su capacidad de efectiva participación y libertad. Como destaca Horácio Martins de Carvalho, “es posible afirmar, al menos utópicamente, que la sostenibilidad social de la participación consentida se expresaría en la capacidad, mayor o menor, de las personas en situación de pobreza crónica, para establecer procesos económicos, sociales, políticos e ideológicos de superación de la subalternidad” (Horácio Martins de Carvalho 1994:112).

Puede verse, en consecuencia, que el objetivo mayor del proceso de participación sería la superación de la subalternidad, mediante el ejercicio pedagógico de la autonomía consentida, en la construcción de una auténtica conciencia social, en la perspectiva de una participación abarcadora y de una efectiva autonomía política de las comunidades locales en relación con las agencias de desarrollo, de los gobiernos, de las manipulaciones políticas y clientelistas. En esa perspectiva, sería conveniente guardar cierta reserva en cuanto a los límites objetivos del peso que la participación comunitaria tendría en las decisiones que comprometen el éxito de los programas y proyectos.

Indispensable para la sostenibilidad de los proyectos, la inversión en la organización, en la concientización y en la autonomía de las comunidades no puede poner en riesgo la integridad de los proyectos por la manipulación a que quedan sujetas las comunidades sin organización, sin conciencia política y sin autonomía, frente a las oligarquías locales.

El Modelo de Gestión debe, en consecuencia, generar una mediación operativa para esa contradicción, viabilizando el proceso pedagógico por la participación efectiva en diversos niveles de información, decisión y control de los programas y proyectos, garantizando la evolución y la estabilidad de las instituciones democráticas (la constitución, los derechos individuales, el acceso a la justicia...). Sin embargo, ésta debe contemplar una jerarquización del proceso de decisión, del nivel político al operativo, evitando que las decisiones que comprometen los objetivos en los proyectos sean tomadas a nivel operativo, sin las debidas posiciones políticas; asimismo, debe estar acompañada de la garantía de los espacios económicos y políticos para la iniciativa privada (colectiva o individual), desligada de la tutela y del paternalismo del Estado, aunque regulada institucionalmente de acuerdo con los intereses sociales mayores.

La descentralización es otro principio fundamental del modelo de gestión para el desarrollo sostenible, debido a la importancia que confiere a los procesos decisorios locales, más próximos del ciudadano y de los problemas y, por lo tanto, con más posibilidades de alcanzar efectividad y democracia. El desarrollo sostenible debe permitir una combinación e integración con equidad de los espacios locales y globales, compatibilizando la globalización con la descentralización y el desarrollo local.

La descentralización del estado brasileño, según Torquato Jardim, implica una perspectiva tridimensional armónica que suma la visión del federalismo, la privatización de los agentes económicos y la desconcentración administrativa de la producción de bienes y servicios.

Como indica ese autor, “no basta rehacer políticamente el pacto federativo; pueden inviabilizarlo la contradicción de los principios orientadores de acción del Estado en la economía; lo tornan inadministrable las perversiones del sistema constitucional de la administración pública (Jardim 1994).

No es suficiente definir el papel del Estado en la economía; sus agentes deberán estar distribuidos en los ámbitos legislativos y administrativos de la Federación, de tal modo de mantenerlos cercanos a las singularidades locales, desligados de los vicios corporativistas del propio Estado.

No es bastante, por fin, corregir las perversiones y los vicios de los corporativismos estatales sin conferir armonía jurídica a las grandes líneas de acción económica del Estado, estimulada todavía la capacidad local de gestión de sus necesidades peculiares, asegurada constitucionalmente en el gran acierto de la Federación.

Con base en esa perspectiva y en los límites constitucionales, el modelo de gestión presupone que la desigualdad espacial y social en el país demanda una acción activa de la Unión, como instancia responsable por la reorientación y regulación del desarrollo regional. Las desigualdades regionales y sociales que caracterizan el cuadro de la región nordestina por una situación crónica de calamidad pública, según Torquato Jardim, justifican la intervención de la Unión, directamente o mediante convenio con el Estado, a plazo fijo, para formular, financiar e implementar las políticas públicas necesarias para la erradicación de la pobreza y de la marginalización, y la reducción de las desigualdades regionales.

Por otra parte, los estados y municipios pueden establecer acciones articuladas y programas subregionales, inclusive la creación de organismos administrativos con actuación en el ámbito de sus competencias para el planeamiento y ejecución de funciones y servicios de interés común.

## **Multidisciplinariedad y diversidad institucional**

El desarrollo sostenible tiene que ver con sistemas complejos y con la integración de múltiples dimensiones y disciplinas técnicas y científicas, elevando las exigencias y las responsabilidades del modelo de gestión.

Para integrar y combinar en el tiempo y en el espacio dimensiones y componentes diferenciados y con tensiones internas, tales como la ecología, la socioeconomía, la cultura, etc., el modelo de gestión debe ser capaz de articular las diversas instancias, públicas y privadas, en los diferentes niveles espaciales de desagregación e intervención, responsables por actividades, controles e inversiones en estos segmentos o dimensiones de la realidad.

Al mismo tiempo, debe ser capaz de convivir y aprovechar la diversidad institucional y organizativa en cada sistema complejo, procurando generar los espacios de autonomía y de articulación de lo diverso en la totalidad. Este es uno de los grandes desafíos del modelo de gestión para el desarrollo sostenible: asegurar la articulación, negociación y asociación de las diferentes instituciones y órganos públicos y privados con funciones y responsabilidades diversas que incorporan las múltiples dimensiones.

### **III.2 Gestión del desarrollo en Brasil**

Para una evaluación más cuidadosa de los modelos de gestión que presiden las políticas públicas de desarrollo regional, se procura, inicialmente, realizar un análisis más amplio sobre el contexto político institucional de la administración pública en el país para, posteriormente, presentar algunas consideraciones más específicas sobre el contexto de la gestión del desarrollo regional.

#### **III.2.1 Modelo de gestión en el Brasil moderno**

El modelo de gestión pública en el Brasil posterior a 1964 se consolidó, en opinión de uno de sus fundadores, el ex ministro de Planeamiento Reis Vellozo, como “el modelo de Estado del Brasil moderno” (Reis Vellozo 1991). Tanto en la concepción de la cual habla Vellozo como en los diversos cambios sufridos por ese modelo a lo largo de las dos últimas décadas, los procesos determinantes de la gestión pública brasileña están ligados intrínsecamente a sus orígenes autocráticos, centralizadores y clientelistas, estructurados históricamente a partir de los comienzos de la república y sedimentados por los períodos autoritarios que se sucedieron desde 1930 hasta la redemocratización, con la constitución de 1988.

En Brasil, el Estado siempre estuvo asociado al poder absoluto de las elites, protegiendo intereses económicos corporativos y provinciales; un Estado privatizado antes de constituirse institucionalmente, reservando a las elites el espacio político correspondiente al poder económico que detentaban; en el plano del comercio internacional, defendía los intereses de los exportadores, caficultores, productores de azúcar y algodón, mientras que en el plano interno propulsaba una suerte de *laissez faire* en el cual la ley y el orden tenían la tutela de los señores de la tierra, que elegían los gobiernos estatales, sobre los cuales el poder central tenía poca o ninguna influencia (Santos 1993).

El federalismo incipiente sucumbía, aún, ante las decrecientes desigualdades regionales, caracterizadas entre otras cosas por la pérdida de importancia relativa de la participación del Nordeste (Santos 1993). En la República Vieja, la fragilidad del poder central y la autonomía de los gobiernos estatales tenían relación directa con la falta de participación política de la sociedad (en la elecciones de 1930 el número de electores que comparecieron en las urnas no pasó del 6% de la población).

Esa situación sólo comienza a revertirse con el crecimiento de la población urbana en el eje Río-Sao Paulo, como consecuencia del incremento de la industrialización y las consecuentes movilizaciones en torno de los conflictos capital-trabajo (Santos 1993).

A partir de los años cincuenta, el gobierno de Juscelino Kubitschek, con un plan que presentaba metas ambiciosas, se dedicó a la creación de grupos de trabajo con gran autonomía de acción y con el establecimiento de asociaciones operativas con la clase empresarial; se inició así un proceso articulado de fortalecimiento y modernización del poder central y de la gestión pública brasileña. Para respaldar ese modelo centralizador, el ejecutivo amplió su capacidad tecnoburocrática con el fin de garantizar al gobierno una retaguardia racional de planeamiento, coordinación y control técnico.

La descentralización administrativa necesaria para el fortalecimiento del poder central fue viabilizada por el aumento de capacidad operativa del gobierno con la creación e implantación de autarquías, fundaciones y empresas estatales, permitiendo al gobierno federal estar presente en todos los estados y, al mismo tiempo, escapar de los límites de la burocracia de la administración directa. Esa era una estratagema que permitía alcanzar los propósitos gubernamentales, introduciendo deformaciones en el aparato del Estado que persisten hasta hoy.

Después de 1964, los gobiernos militares, reproduciendo el modelo centralizado por estructuras paralelas con el cual experimentó Juscelino Kubitschek, terminaron por estratificar, a pesar de los esfuerzos en contrario de la constitución de 1988, una excesiva centralización del poder económico en el gobierno federal.

Con la democracia vino una aparente descentralización. En verdad, la redemocratización, consecuencia directa de la falla del modelo económico y de la administración militar, al contrario de las intenciones de los constituyentes de 1988, viabilizó el desmontaje del aparato del Estado, de acuerdo con los intereses de los liberales y con el concurso del corporativismo de los funcionarios, debilitando las instituciones y desautorizando las funciones de dirección y coordinación. El país pierde un modelo centralizado de planeamiento y coordinación sin ganar, como sería de desear, un sistema democrático y moderno de gestión. Se instala un estilo de *laissez faire*, casi anárquico; se gobierna sin la racionalidad de un planeamiento sistemático, se administran las organizaciones sin claridad sobre sus misiones.

La ausencia de planes nacionales más consistentes cede espacio a proyectos casuísticos de cada nuevo gobierno, siempre al servicio de las mismas elites, bajo la égida de la inflación y de las maniobras financieras. Políticos liberales y una nueva tecnocracia de repúblicas provinciales asumen el espacio de los militares, en la medida en que la élite tecnológica e intelectual del modelo en desgracia, que no recicló sus alianzas políticas, fue excluida del poder, empezando por los núcleos de excelencia de planeamiento y control gubernamental, como Ipea, Sudene, las Emater, entre muchos otros.

La crisis económica refuerza y preserva (incluso después de la redemocratización) el modelo de administración de los gobiernos autocráticos, en lo que estos tenían de más perverso, que era la centralización del poder por el recurso a la dependencia financiera. Bajo ese poder, sobrevive, a costilla de los fondos públicos destinados a los 72 millones de brasileños indigentes y pobres, una especie de aristocracia de la miseria, respaldada en un discurso humanista y en prácticas elitistas, excluyentes y perversas.

### **III.2.2 Inestabilidad institucional**

El reordenamiento de la administración pública con posterioridad a la democratización de 1988 fue disimulado en el rechazo maniqueo a los modelos y a los dispositivos de administración centralizados, sin una propuesta consistente para sustituirlos. Hubo, en la práctica, una negación del modelo anterior, ocultando inconscientemente la repetición de la concentración que permaneció en el “nuevo” modelo, resguardando el poder de las élites.

En los medios intelectuales, parafraseando a los liberales, se exorciza el planeamiento y el control, quizás como una ruptura simbólica con el control del poder central. Se niega el planeamiento para, simbólicamente, negar el modelo autoritario, sin percibir que la ausencia de planeamiento y control abre espacio a decisiones arbitrarias del poder instituido.

La búsqueda de un modelo de gestión alternativo, coherente con la naciente democracia, parece asociado a la necesidad de los tecnócratas actuales de diferenciarse de los gobiernos autoritarios y de la práctica administrativa que contribuyen a construir. Ese movimiento ha llevado al radicalismo de condenar la función de planeamiento por asociación al autoritarismo en una negación del control gubernamental sobre la sociedad. Se desarrolla así, en los círculos intelectuales, una resistencia activa a la presencia del gobierno y se idealiza un estado democrático, despegado de la realidad.

Uno de los síntomas más evidentes de esa tendencia de negación del gobierno, como instancia esencialmente perversa, se explicita en la proliferación a partir de los años setenta, por todas las latitudes del país, de organizaciones no gubernamentales, como espacio de trabajo y militancia de profesionales e intelectuales que querían diferenciarse de los gobiernos. En el mismo sentido, se desenvuelven en las organizaciones gubernamentales focos de resistencia sistemática a los gobernantes. En particular, los intelectuales pretendían la autonomía de la producción en las universidades y en los órganos de investigación, instituyendo también, en los órganos del Estado, una fantasía no gubernamental.

El maniqueísmo que enfrenta un modelo democrático idealizado con los modelos anteriores, a los cuales se niega, sirve para inhibir el surgimiento de alternativas estructuradoras del Estado democrático, de modelos de planeamiento participativo más realistas; todo queda más en el discurso que en las realizaciones objetivas.

Paradójicamente, los sistemas de planeamiento, evaluación y control perdieron importancia justamente con el advenimiento de la democracia, con base en el supuesto, política e ideológicamente equivocado, de que las funciones de regulación del Estado sobre la sociedad son, en sí, antidemocráticas.

La inestabilidad institucional completa ese cuadro caótico de centralización y desarticulación del aparato administrativo en Brasil, en particular por el antagonismo a la sostenibilidad.

Desde la revolución de 1930, la República vive bajo una permanente transición; las instituciones fluctúan de acuerdo con la lógica militar, las legislaciones casuísticas y los intereses corporativos, incluyendo dos largos gobiernos de transición, tres reformas monetarias y cuatro congelamientos de precios en los últimos nueve años, con anterioridad al Plan Real ahora en curso. En cada gobierno son creados y extinguidos ministerios y órganos a ellos vinculados, de acuerdo con la receta del día, algunas veces para albergar a un nuevo aliado (CENDEC/ENAP 1993).

La inestabilidad crece mucho con la redemocratización. El turn over de los ministros, al compás de las alianzas político-partidarias, supera la inestabilidad de las instituciones. Equipos dirigentes pasan por los órganos administrativos con los cambios ministeriales y, algunas veces, bajo un mismo ministro, generando cambios, expectativas y frustraciones en administraciones meteóricas, tan breves como las alianzas que le dan sustento.

Para completar los trastornos de la inestabilidad sobre la administración pública, se desarrolla una suerte de “síndrome de reforma”, como una idea fija originaria de los nuevos paradigmas de modernidad que ha llevado a cada nuevo gobierno a introducir, casi compulsivamente al comienzo del mandato, “reformas administrativas”, bajo el pretexto de racionalización, de aceitar la máquina y de disminuir los gastos públicos.

En la década de los noventa, ese “síndrome”, influido por la teoría minimalista del Estado, causa una gran contracción de la máquina administrativa, con perjuicios directos sobre la función de planeamiento, dejando la economía cada vez más dependiente de la administración contingente en las áreas financieras, con el poder centralizado en la administración de caja, o sea, en el ejecutivo.

El desmontaje de la máquina del Estado brasileño, por otra parte, particularmente con el vaciamiento de los órganos de planeamiento y coordinación tales como Sudene, Ipea y Codevasf, deja al país, y al Nordeste en particular, sin estructura institucional para programas de desarrollo más consistentes.

Desde el punto de vista operativo, las evaluaciones de programas y proyectos regionales indican algunos puntos críticos de los programas de desarrollo regional, cuya observación parece fundamental para la formulación de una alternativa de gestión (Aécio Gomes de Mattos 1994; José Otamar Carvalho 1994). Los sistemas de gestión y la práctica administrativa, casi siempre permitieron que se instalasen, paralelamente a los espacios institucionales, estructuras de poder y procesos operativos al servicio de intereses clientelistas de los políticos que detentan la hegemonía en los gobiernos estaduais y municipales (diputados, prefectos, concejales, caudillos electorales) con efectos perversos para los objetivos de los programas. La falta de organización y la baja conciencia comunitaria de las poblaciones permite que los liderazgos locales y los patrones políticos asuman los proyectos como realizaciones personales, transformando los programas de desarrollo y los fondos públicos en instrumentos de política partidaria, reforzando los reductos electorales de las oligarquías.

Por otra parte, la falta de criterios universales explícitos permite la arbitrariedad de los equipos técnicos locales y estaduais, nombrados y sometidos a los intereses de gobernadores, diputados, prefectos y concejales que deciden sobre los objetivos prioritarios, sobre quién debe y quién no debe ser atendido, etc. De esta forma, incluso modelos de gestión concebidos en forma correcta tendieron a permanecer sometidos a la lógica de las estrategias clientelistas, estructuradas en el poder paralelo que nace de la falta de instrumentos gubernamentales efectivos que operen las políticas públicas de acuerdo con los objetivos sociales deseados. Desde el punto de vista estratégico, las evaluaciones indican que los proyectos aislados, además de servir para consolidar el dominio de los políticos locales, poco contribuyeron para los propósitos de desarrollo regional, debido al bajo impacto socioeconómico sobre la calidad de vida de la mayoría de la población.

Además de las consideraciones sobre las dificultades genéricamente localizadas en todos los programas de desarrollo regional, deben considerarse algunos factores positivos, relevantes para la formulación del modelo de gestión, entre los cuales se destacan la conciencia comunitaria de las poblaciones rurales en torno de proyectos de desarrollo que parecen ocurrir en proporción directa a la objetividad de las actividades de cada proyecto con relación al aumento de su ingreso.

De una manera general, el cuadro de sistema de gestión existente en Brasil y en el Nordeste, muestra una insostenibilidad político-institucional, que dificulta el montaje de un modelo consistente con el desarrollo sostenible y que, al mismo tiempo, asegure eficiencia, eficacia y efectividad a los programas e instrumentos de desarrollo.

Entre los problemas que conducen a una insostenibilidad político-institucional de las políticas e iniciativas de desarrollo del Nordeste, pueden destacarse:

1. Crisis general del Estado brasileño, con pérdida de la capacidad de intervención e inversión y desagregación institucional de los órganos públicos, sumado a una distorsión en el dimensionamiento y distribución de las responsabilidades públicas.
2. Desorden del sistema administrativo público, caracterizado por la proliferación fragmentada de órganos e instituciones con misiones, funciones y papeles superpuestos, duplicados e inconexos.
3. Incapacidad de coordinación y articulación de órganos e instancias diferenciadas de planeamiento y ejecución en los diversos niveles (federal, estadual, municipal) y diferentes áreas y sectores.



4. Predominio del inmediatismo y la improvisación en la práctica administrativa y en la cultura de planeamiento público nacional, sumado a una acentuada discontinuidad administrativa y de implementación de políticas y programas de desarrollo.
5. Desagregación y decadencia institucional y depreciación de los recursos humanos de las instituciones y órganos de planeamiento nacional, regional, estadual y municipal.
6. Insuficiente nivel de organización de la sociedad y falta de tradición asociativa y participativa de la sociedad en la interacción e influencia sobre el Estado, combinada con la emergencia reciente de una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que actúan en diferentes áreas y en segmentos diversificados.

En verdad, en medio de esta crisis institucional del país, está madurando un proceso desorganizado e improvisado de reestructuración del Estado y de reformulación de las funciones públicas, que acentúa todavía más la desestructuración del sector público y la insostenibilidad de las políticas. De todas maneras, surgen algunas señales de un nuevo diseño del Estado brasileño que, probablemente, incorpora elementos positivos de una nueva institucionalidad.

En el plano regional del Nordeste, esta realidad de insostenibilidad institucional se manifiesta especialmente en la crisis de legitimidad y de capacidad de respuesta del Sudene a los nuevos desafíos y necesidades generados por las transformaciones en el sector público y en el espacio nordestino. La centralización de la Unión en el pasado más remoto y el reciente fortalecimiento de los estados, aliados a la propia reorganización de la región, han llevado a una nueva discusión sobre el papel y las funciones de un órgano de desarrollo regional. El hecho es que Sudene se ha concentrado, en los últimos años, en la simple gestión de un instrumento financiero, perdiendo la vocación de agente de articulación de las acciones públicas en el Nordeste, con iniciativa de formulación y negociación de estrategias y políticas de desarrollo regional.

La ejecución de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste requiere la definición y viabilización de instrumentos fuertes y consistentes con las propuestas y las prioridades estratégicas. Esta ejecución pasa, sobre todo, por instrumentos institucionales y organizativos compatibles con los desafíos y responsabilidades del futuro, y coherente con la concepción estratégica del Proyecto Aridas, que explicita la estructura y el proceso de gestión para la implementación de la estrategia, sus políticas y programas prioritarios.

### **III.3 El modelo de gestión**

El modelo de gestión debe reconocer las restricciones y debilidades institucionales, consecuencia de la crisis político-institucional del Brasil, e incorporar las nuevas tendencias y concepciones referentes al Estado y sus relaciones con la sociedad. Considerando las orientaciones dominantes en el país que apuntan en dirección de una amplia reforma del Estado, y teniendo en cuenta la propuesta de desarrollo sostenible, el modelo de gestión procura construir una nueva institucionalidad regional, con base en la redefinición de papeles y misiones del sector público y sus órganos e instituciones, y en la reorganización del Estado y sus diferentes formas de expresión en el ámbito regional.

Para asegurar la continuidad de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste, el modelo de gestión y sus instrumentos institucionales y organizativos deben contener una nueva filosofía del Estado, de sus papeles y sus relaciones con la sociedad. La construcción de una nueva institucionalidad tiene como objetivo central asegurar la sostenibilidad política e institucional del Estado, en todos los niveles, y de sus instrumentos de intervención para el desarrollo, y promover la consistencia y combinación entre participación social, por una parte, y la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, por la otra.

En una forma más detallada, el modelo de gestión debe asegurar las condiciones para la ejecución de la estrategia de desarrollo del Nordeste, en consonancia con los postulados de Aridas, expresados en los siguientes objetivos específicos:

1. Gestión pública democrática y participativa, con involucramiento directo de la sociedad en la toma de decisiones y en el control y acompañamiento de la ejecución de las políticas, programas e instrumentos de desarrollo.
2. Gestión pública eficiente, eficaz y efectiva en la conducción de las políticas, programas e instrumentos de desarrollo, entendida como economía de medios, cumplimiento de las metas e impactos o resultados positivos sobre el conjunto de la realidad regional.
3. Sociedad organizada con alta calidad y competencia técnica y política para participar en las decisiones y asumir responsabilidades públicas.
4. Asociación y corresponsabilidad del Estado con la sociedad, con el sector público concentrado en la regulación social y en las actividades que no pueden ser transmitidas (completamente o en concesión) a la sociedad.

### **III.3.1 Directrices institucionales**

El modelo de gestión para la ejecución de la estrategia se basa en un conjunto de directrices estratégicas que orientan las iniciativas e intervenciones necesarias para la construcción de la nueva institucionalidad que se basa en la reestructuración del Estado, en la redefinición de sus relaciones con la sociedad y en la organización de la sociedad regional. A continuación se presentan, de forma sistemática, las directrices institucionales que fundamentan el modelo de gestión.

#### **Democratización de las instituciones y participación**

Las instituciones públicas deben ser democratizadas a partir del aumento de la participación de la sociedad en el proceso decisorio y en la gestión de las políticas, programas e instrumentos de desarrollo. Esta democratización y participación pasan por tres vertientes intervincladas, que se analizan a continuación.

#### **Mecanismos y canales de participación de la sociedad**

Las políticas, programas e instrumentos de intervención para el desarrollo deben contener sistemas de gestión participativos expresados en las instancias deliberativas y decisorias, que orienten las prioridades y controlen su ejecución, tales como consejos y formas colegiadas de organización y gestión. De esta forma, la democratización pasa por la creación de los mecanismos y canales de representación adecuados para la participación de la sociedad. Esta participación debe ser más directa en el plano local y comunitario, tendiendo a representaciones jerárquicamente más agregadas en la medida en que se manifiesta en los proyectos, programas e instrumentos estatales, regionales y nacionales.

#### **Ampliación y refuerzo de la organización de la sociedad civil**

Para que la sociedad tenga capacidad de manifestarse y participar activamente en las instancias de poder, es necesario que se promueva la organización en el espacio regional en diferentes instancias y de manera diversificada, de acuerdo con sus intereses y áreas de intervención. La ampliación y refuerzo de la organización de la sociedad permite una participación y representación social con calidad y competencia técnica y política.

#### **Transparencia de las informaciones y actividades públicas**

Las instituciones públicas deben asegurar el acceso y divulgación amplio de las informaciones y de las actividades para garantizar el control social y la fiscalización de la sociedad, así como también la discusión de prioridades. En consecuencia, debe crearse un sistema de información con base en una red descentralizada de producción, procesamiento y difusión. Este sistema de información debe contribuir también al mejoramiento del planeamiento y de la gestión pública.

## **Modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas**

La nueva institucionalidad necesita un sector público fuerte y competente para encarar las grandes tareas del desarrollo sostenible. El fortalecimiento de las instituciones públicas pasa por la reformulación de su misión y de su papel y de la estructura organizativa, con la modernización e incorporación de conceptos actualizados de gestión pública. Esta modernización con fortalecimiento pasa por cuatro intervenciones:

- **Patrones avanzados de gestión**

Como forma de elevar la eficiencia, la eficacia y la efectividad en la ejecución e implementación de los programas, actividades e instrumentos de intervención del Estado en todas sus instancias, deben producirse patrones avanzados y técnicamente modernos de gestión pública. Por otro lado, debe reforzarse el sistema de planeamiento y organización del proceso decisorio, con la utilización de las técnicas modernas de gestión y planeamiento.

- **Racionalización del aparato público**

En consonancia con la descentralización, la participación y la asociación, debe realizarse una reorganización en la estructura del sector público, de tal modo que se redefinan los papeles y el perfil de las instituciones y órganos públicos, procurando reducir conflictos, duplicidades y superposición de funciones, negociando una amplia redefinición de los papeles de las entidades públicas. Debe contribuir al mejoramiento de la capacidad de inversión pública en las áreas estratégicas y preparar el sector público para reforzar su papel de regulación social, en detrimento de las actividades directas de inversiones y actividades productivas.

- **Reforma administrativa de los órganos públicos**

Las organizaciones que deben surgir de la nueva institucionalidad tendrán que pasar por una profunda reforma administrativa, con redefinición de la misión, del sistema de organización y del proceso decisorio, constituyendo instituciones flexibles y con capacidad de reciclaje y adaptación a las transformaciones de la realidad regional y de su contexto. En consecuencia, entre otras cosas debe ser estructurado un sistema profesionalizado de la administración, capaz de asegurar continuidad y estabilidad institucional para las transformaciones políticas en las instancias del Estado.

- **Redefinición de la naturaleza jurídica de las instituciones**

Para asegurar la eficiencia y eficacia del sector público resultará necesario redefinir la naturaleza jurídica de los órganos e instituciones públicas de la administración indirecta en la prestación de servicios, transformándolos preferentemente en instancias públicas de derecho privado que ofrezcan los servicios en concurrencia y cooperación con empresas privadas y, en especial, con organizaciones no gubernamentales.

## **Descentralización y coordinación**

El Estado debe ser descentralizado en todos los niveles, como forma de promover una mayor flexibilidad en la acción y asegurar la democratización de los procesos decisorios, por la proximidad de la realidad y de los problemas de la sociedad. Es necesario que la descentralización y flexibilización del sistema de gestión sea acompañada de mecanismos e

instrumentos de coordinación y articulación en el tiempo y en el espacio, para ampliar la sinergia y el rendimiento de los esfuerzos y las inversiones.

## **Descentralización espacial**

Deben redefinirse las responsabilidades públicas en los diferentes niveles espaciales (Unión, estados y municipios), promoviendo la descentralización de las actividades, segmentos y servicios que pueden ser cubiertos de forma más eficaz, eficiente y efectiva por las instancias más próximas de la realidad y del ciudadano, especialmente en la municipalización del desarrollo y sus políticas, sus programas e instrumentos. Debe evolucionar hacia una transferencia de responsabilidades y encargos de la Unión a los estados y de éstos a los municipios, aproximando las decisiones de los centros de ejecución e implementación de programas, proyectos e instrumentos.

## **Coordinación de las actividades en las diversas instancias**

En el espacio diversificado de intervención debe haber un esfuerzo de articulación y coordinación de las instituciones públicas, en el sentido de asegurar la sinergia y la convergencia de las diferentes actividades, programas e instrumentos, de acuerdo con sus funciones y papeles.

## **Integración de los segmentos y sectores**

La diversidad de instituciones públicas actuantes de forma sectorial y por segmentos diferenciados de la realidad (económico, social, tecnológico y ambiental, etc.), demanda un esfuerzo de integración y convergencia en el espacio. En consecuencia, es necesario que se generen mecanismos e instancias de negociación y cooperación de las diversas instituciones públicas con sus áreas diferenciadas de intervención.

## **Redefinición de las relaciones y las responsabilidades público-privadas**

La redefinición del papel del Estado lleva a una revisión de su área de actuación directa y sus vocaciones específicas de prestación de servicios, evolucionando hacia un refuerzo del papel regulador de la sociedad con disminución de su presencia en las inversiones productivas e incluso en la prestación directa de determinados servicios. Esta orientación debe conducir al retiro del Estado de algunas actividades y su participación en otros segmentos, en asociación con el sector privado.

## **Desestatización de actividades y productos públicos**

Debe promoverse la privatización de servicios y productos estatales y la concesión para la actividad empresarial privada de servicios de utilidad pública, en condiciones y áreas adecuadas, con base en un refuerzo de la regulación pública. El gobierno no debe ejercer una actividad productiva directa de bienes y servicios en los segmentos que pueden ser mejor atendidos, en calidad y competitividad, por el sector privado. Como contrapartida, el Estado debe ampliar y fortalecer la calidad y eficacia de la función de regulación social y orientación del proceso de transformación y desarrollo. En esta perspectiva, debe crearse un sistema de auditorías externas privadas, basado en empresas y organizaciones no gubernamentales acreditadas, que ejerza una actividad sistemática de producción de informes de auditoría, para orientar las actividades del sector público y permitir una mayor fiscalización y control de la sociedad.

## **Asociación entre actores sociales y agentes públicos**

Deben ser identificadas, en forma selectiva, las áreas de mayor adecuación y viabilidad para la realización de inversiones conjuntas del sector público con la iniciativa privada (empresarial o comunitaria), con base en asociaciones y división de

responsabilidades en la intervención y en la gestión de las entidades y sus actividades económicas y sociales. El sector público debe reforzar su acción catalizadora y facilitadora de los agentes y actores y sus diferentes intereses y medios de intervención en la realidad.

## **Desarrollo institucional**

La nueva institucionalidad presupone el fortalecimiento de las instituciones y, principalmente, la capacitación de sus recursos humanos, con el cambio de mentalidades y nuevas competencias técnicas y profesionales adecuadas a los postulados del desarrollo sostenible.

## **Capacitación de recursos humanos del sector público**

Como una manera de adecuar la calidad de los recursos humanos al nuevo perfil del Estado y a las nuevas concepciones de la institucionalidad, debe realizarse un intenso reciclaje y capacitación de los recursos humanos, instrumentalizándolos con nuevas técnicas y procesos avanzados, y transformando la cultura institucional de acuerdo con las directrices del desarrollo sostenible, en busca de la participación y el respeto al ciudadano.

## **Fortalecimiento institucional de la sociedad**

Debe darse apoyo a la organización de la sociedad civil con el fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones representativas, con base en el entrenamiento y la capacitación, en el fomento al espíritu asociativo y en la modernización y mejoramiento de la gestión de las organizaciones no gubernamentales de prestación de servicios y asistencia social.

## **III.3.2 Arquitectura del sistema institucional**

Con base en las directrices generales del modelo de gestión y en consistencia con la estrategia de desarrollo, debe construirse el sistema institucional que se expresa en la estructura de organizaciones e instituciones y en los procesos y flujos decisorios. La arquitectura del sistema institucional presenta la estructura y el proceso decisorio de las instituciones del sector público, explicitando los espacios de participación de la sociedad en las instancias deliberativas y negociadoras.

Para la presentación de la arquitectura del sistema, se procura organizar la estructura y el proceso decisorio con base en tres cortes analíticos integrados y complementarios, como se expone a continuación:

- a. **Jerarquía espacial.** En términos espaciales, el sistema institucional se divide en tres niveles jerarquizados e integrados, con autonomía relativa y, principalmente, con distintas funciones y responsabilidades (nacional, regional y subregional); se destacan las instancias más agregadas de organización de la intervención en el espacio regional. Aún debe ser considerada una instancia intermediaria entre lo regional y lo subregional, representada por los estados (unidades de la Federación), que no está explicitada en el esquema pero representa el interlocutor central en la definición de los subespacios prioritarios. Por otra parte, la subregión se desagrega en unidades político-administrativas y de planeamiento específicas, los municipios; éstos no están explicitados en el esquema espacial simplificado, pero deben constituir un factor decisivo en la composición de las subregiones.
- b. **Integración de segmentos y sectores.** En lo referente a la integración de segmentos y sectores, la arquitectura institucional realiza otro corte diferenciador, dividiendo en dos agrupamientos de instituciones con diferentes características e interacción con el conjunto:

- i. Instancias con función horizontal que, por su naturaleza, no recorren las diversas áreas y sectores de responsabilidad de las instituciones (como el medio ambiente), en las cuales se concentran las actividades de regulación y monitoreo del conjunto de las intervenciones, en especial las de naturaleza sectorial.
  - ii. Instancias con función vertical, que tratan de sectores y áreas específicas de intervención sectorial, bajo las formas de inversiones o iniciativas de transformación.
- c. Técnico y político. Procura destacar en la estructura del modelo, a diferencia de los papeles de los órganos e instituciones, el predominio de los aspectos técnicos o políticos; diferencia las instancias y actividades según su función en el proceso global de gestión.

Procurando articular la estructura y el flujo decisorio entre estos tres cortes diferenciados del modelo de gestión, se presenta a continuación la estructuración de la arquitectura institucional, de acuerdo con los niveles espaciales, expresado de forma más gráfica en el Flujograma siguiente.

## • Nivel nacional

El desarrollo del Nordeste depende más del esfuerzo de regionalización (tratamiento espacial) de las políticas, de los programas e instrumentos de desarrollo nacional, implementados por los órganos sectoriales de la Unión, que de las políticas regionales específicas para la región. En los dos casos, sin embargo, el desarrollo regional debe contener decisiones de ámbito nacional en las instancias responsables de su definición y ejecución. En este nivel, el sistema trabaja con dos presupuestos básicos:

- a. **Reducción de la responsabilidad de la Unión.** Se concentra en el papel de definición e implementación de macropolíticas, intervención en áreas estratégicas y señalizaciones reguladoras de las desigualdades sociales y espaciales.
- b. **Consideración de la dimensión regional como una función horizontal** que recorre todas las iniciativas y decisiones del gobierno federal, con diferentes impactos y repercusiones en el espacio nacional.

De tal modo, el principal mecanismo de decisión en el ámbito federal consiste en la formulación del Plan de Ordenamiento del Territorio, que debe expresar las líneas básicas de reorganización del espacio nacional, con énfasis en la reducción de las desigualdades regionales y fomento al desarrollo de las regiones menos desarrolladas del país. El principal instrumento del POT debe ser la regionalización del presupuesto federal, prevista en la constitución pero todavía no reglamentada y con criterios claros de distribución del presupuesto en las regiones.

Institucionalmente, el plan y la regionalización deben ser elaborados, negociados y definidos técnica y políticamente en las siguientes instancias de elaboración, negociación y deliberación:

## Instancia política

En el terreno político, la instancia responsable por las decisiones referentes al desarrollo regional es el Senado Federal, Cámara Alta del Congreso Nacional, con composición paritaria de los estados de la Federación. El Senado debe ser el foro privilegiado para la aprobación del Plan de Ordenamiento del Territorio y el acompañamiento y fiscalización de las políticas, programas e instrumentos de desarrollo de la Unión (especialmente el Presupuesto General de la Unión); lo analiza y orienta en el aspecto referente al desarrollo regional. El Senado debe también aprobar y acompañar los planes de desarrollo regionales, entre los cuales se destaca el Plan de Desarrollo del Nordeste.

## **Instancia técnica**

En el ámbito técnico, la responsabilidad por la formulación, negociación y acompañamiento de la estrategia corresponde a la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, con apoyo del órgano de planeamiento regional. La Seplan funciona como Secretaría Ejecutiva del Senado; ofrece el apoyo técnico para sus deliberaciones políticas, asesora y genera las informaciones necesarias para el monitoreo de las actividades regionales. Al mismo tiempo, Seplan ejerce el papel de Secretaría del Consejo de Ministros (instancia técnico-política), en apoyo a la Presidencia en las deliberaciones y discusiones de este Consejo, en las cuales se negocia el abordaje regional de las políticas y programas sectoriales.

Seplan debe también constituir Comités Técnicos ad hoc de carácter sectorial (transporte, energía, ciencia y tecnología, etc.), con el propósito de discutir políticas y programas de desarrollo para las diversas regiones del Brasil y orientar en cuanto a la espacialización de las políticas e instrumentos nacionales. Estos comités deben ejercer un papel importante en la integración de los segmentos y sectores enfocados hacia el desarrollo regional, articulando y negociando sus programas e instrumentos específicos.

### **• Nivel regional**

Aun considerando que la principal acción de reordenamiento del territorio nacional y, en consecuencia, del desarrollo regional del Nordeste, se concentra en las decisiones nacionales de impacto regional, las políticas, programas e instrumentos de corte estrictamente regional son fundamentales para complementar la estrategia de desarrollo del Nordeste. Deben converger en la formulación de un Plan de Desarrollo del Nordeste (a partir del detalle de la estrategia de desarrollo sostenible), que especifica para la región las directrices y orientaciones centrales del Plan de Ordenamiento del Territorio.

De esta manera, en la dimensión regional deben existir también instancias de deliberación, formulación, negociación y articulación de planes, programas y proyectos, tanto para organizar el proceso decisorio regional como para establecer los mecanismos de negociación en el orden federal. Estas instancias deben negociar las definiciones estratégicas en el nivel federal, procurando influir y, al mismo tiempo, crear convergencias de medios e instrumentos de intervención en el ámbito regional. Por otra parte, el nivel regional debe expresar una síntesis de los intereses y de las estrategias de los diversos estados constitutivos de la región Nordeste, con autonomía política y financiera relativa. Como se ha presentado en el Flujograma insertado en esta sección, las siguientes son las instituciones regionales y sus respectivas funciones:

## **Instancia política**

El Concejo de Desarrollo del Nordeste, formado por los gobernadores de los estados de la región y por representaciones de organizaciones de la sociedad civil que expresan los intereses de los empresarios, de los trabajadores y de las organizaciones no gubernamentales del Nordeste, debe discutir y deliberar sobre estrategias, directrices, políticas y programas específicos enfocados al desarrollo de la Región, acompañar y fiscalizar las iniciativas y proyectos regionales y proponer planes y programas nacionales para la región. Constituye la instancia política de deliberación sobre el desarrollo del Nordeste, en la cual debe ser aprobado el Plan de Desarrollo del Nordeste y todas las propuestas de directrices y políticas regionales.

## **Instancia técnica**

El principal órgano de desarrollo regional, que funciona como eje de vinculación de las diferencias instancias y niveles, debe ser la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, órgano derivado de Sudene a partir del cambio de naturaleza jurídica y de su misión y perfil institucional. Sudene debe ser, ante todo, una institución de planeamiento *latu sensu*, responsable por la formulación y negociación de planes, programas, proyectos e instrumentos para el desarrollo del Nordeste. Por otra parte, Sudene es la Secretaría Ejecutiva del Concejo de Desarrollo del Nordeste; concentra su actuación

en el papel articulador y facilitador de las instancias e iniciativas estratégicas enfocadas hacia el Nordeste. Como tal, debe producir informaciones técnicas y estudios de seguimiento y evaluación de las políticas regionales y, principalmente, encabezar el proceso de negociación y articulación de entidades y órganos públicos federales en la región, así como también con la sociedad civil y los agentes económicos que actúan en el Nordeste.

Sudene debe estar formalmente vinculado a Seplan/PR y funcionar como su apoyo técnico en cuestiones de interés del Nordeste, por medio de lo cual puede ejercer su actividad de Secretaría Ejecutiva del Senado y de la Presidencia en el tratamiento de la dimensión regional (espacial). De esta forma, se refuerza la característica de órgano de planeamiento de Sudene y se abren los espacios para su participación, directa o indirecta, en los foros nacionales que deliberan sobre el Nordeste, y en las políticas, programas e instrumentos de desarrollo nacional con impacto regional.

La reestructuración institucional, consistente con una nueva misión, debe permitir una mayor flexibilidad administrativa, pasando por el reciclaje y redefinición cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos de la institución, y por la definición de las rentas propias que aseguren autonomía y capacidad financiera para la producción técnica y negociación política (tales como las actuales tasas sobre liberación de recursos de su principal instrumento financiero). Como órgano de planeamiento, sin la responsabilidad de conducción directa de los instrumentos de ejecución, su principal fuerza reside en la capacidad y competencia de sus recursos humanos, tanto en el conocimiento de la realidad y en la formulación técnica y producción de propuestas y proyectos, como en su capacidad de negociación con todas las instancias y entidades actuantes en la región.

Los instrumentos financieros de fomento al desarrollo del Nordeste deben ser administrados directamente por los Bancos de Desarrollo, de acuerdo con criterios y prioridades definidas por el Concejo de Desarrollo del Nordeste, con base en recomendaciones y formulaciones técnicas de Sudene.

El modelo de gestión debe contener, además, otras dos instancias operativas con el papel de articulación y deliberación sobre políticas e instrumentos de desarrollo regional, con secretaría y conducción de Sudene:

- a. **Comité Técnico.** Está formado por los secretarios de planeamiento de los gobiernos estatales; este comité debe constituir un foro de discusiones de Sudene con sus asociados técnicos en el plano estadual, promoviendo negociaciones referentes a los instrumentos de desarrollo del Nordeste y deliberando sobre aspectos técnicos y operativos. Este es el espacio privilegiado para la negociación de los intereses de los estados y para la articulación en el espacio de los segmentos y sectores prioritarios para el desarrollo regional.

Sudene ejerce también la secretaría ejecutiva de este comité; promueve las reuniones y ofrece apoyo técnico e informativo para las deliberaciones.

- b. **Comité Financiero.** Reúne las instituciones públicas de financiamiento del desarrollo, tanto nacionales como regionales; el Comité debe negociar asociaciones y cooperación de los bancos de desarrollo en proyectos de inversión regionales. Debe estar formado por el BNDES, Finep, Banco de Brasil, Caja Económica Federal, Banco del Nordeste del Brasil y bancos estatales de desarrollo. Este Comité debe reunirse bajo la presidencia directa del Ministro-Jefe de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República y contar con el apoyo técnico de Sudene, que funciona como secretaría ejecutiva del Comité. La responsabilidad central del Comité será negociar la implantación y financiamiento de proyectos conjuntos en el Nordeste y, específicamente, de la regionalización de la distribución de las fuentes y disponibilidades de financiamiento nacional.

Además de esos comités, Sudene podrá crear Cámaras Técnicas específicas para la discusión y negociación de diferentes problemas e iniciativas de interés para el desarrollo del Nordeste, tales como la Cámara de Medio Ambiente, la Cámara de Ciencia y Tecnología, la Cámara de Desarrollo Humano, etc.



## • Nivel subregional

Con base en los estudios técnicos y propuestas realizados por Sudene, debe negociarse con los estados del Nordeste la definición de áreas prioritarias y estratégicas para la concentración de las inversiones públicas y privadas de apalancamiento del desarrollo. La instancia decisoria y negociadora será el Consejo de Desarrollo del Nordeste, al cual se someterá la propuesta de prioridades espaciales y estrategias subregionales preparadas por Sudene. De esa forma, la estrategia de desarrollo regional debe desdoblarse en proyectos estratégicos subregionales, que articulan programas, proyectos e instrumentos, en subregiones prioritarias y de gran impacto irradiador en el conjunto de la socioeconomía del Nordeste. Estas subregiones pueden tener carácter estadual o supraestadual y, de preferencia, deben concentrarse en cuencas o microrregiones homogéneas que unan a varios municipios. Desde el punto de vista institucional, estos proyectos estratégicos deben contar con instancias de elaboración, negociación, decisión y ejecución.

### **Instancia política**

En cada subregión de planeamiento que contemple un proyecto estratégico debe constituirse un Consejo de Desarrollo Subregional, formado por las representaciones gubernamentales incluidas en el área (prefecturas de los municipios y gobiernos estaduais, cuando incluya más de un estado) y representantes de la sociedad civil organizada, empresarios, trabajadores y organizaciones no gubernamentales con actuación en la subregión. Este Consejo tiene la función de deliberar sobre las prioridades estratégicas de la subregión, negociar la definición de las acciones e instrumentos de desarrollo y acompañar la ejecución del proyecto estratégico en el área.

### **Instancia técnica**

En cada subregión debe crearse una Agencia de Desarrollo, institución pública de derecho privado, encargada de las responsabilidades ejecutivas del proyecto estratégico subregional, en especial en cuanto se refiere a la coordinación de los instrumentos y la articulación de las instancias e instrumentos federales y estaduais enfocados al desarrollo del área. Esta institución debe estar constituida por los gobiernos municipales y estaduais involucrados en la subregión, y estará financiada por los mismos y por tasas de administración de los instrumentos que coordine de manera directa. La Agencia de Desarrollo debe funcionar como secretaría ejecutiva del Consejo de Desarrollo subregional y como brazo ejecutivo del mismo; puede también constituir Cámaras Técnicas ad hoc específicas para la discusión de aspectos relevantes del desarrollo subregional.

## BIBLIOGRAFIA

- ARENT, H. 1993. A condição humana. Rio de Janeiro. Forense Universitaria.
- ALVES, E.L.G.; LIMA, M. de A. 1991. Crise e planejamento estratégico-situacional. Sao Paulo em perspectiva. Vol. 5 No. 4, outubro-diciembre. Fundación SEADE.
- ANSOFF, H.I.; DECLERCK, R.P.; HAYES, R. 1987. Do planejamento estratégico a administração estratégica. Sao Paulo. Editora Atlas.
- BRASIL. Presidencia de la República/Comisión Interministerial para la Preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1991. O desafio do desenvolvimento sustentável. Brasília. CIMA.
- BROWN, R.L. 1987. Edificando una sociedad perdurable. México. Fondo de Cultura Económica.
- BUARQUE, S.C. 1994. Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (mimeo). Recife. IICA/SEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 1994a. Metodologia de elaboração de planos diretores para áreas programadas da Amazonia (mimeo). Belém.
- \_\_\_\_\_. 1991. Planejamento do desenvolvimento sustentável: problemas técnicos de uma nova abordagem do planejamento. Documento presentado en el Seminario del ICID (mimeo). Recife.
- \_\_\_\_\_. 1990. Roteiro metodológico para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (mimeo). Recife.
- \_\_\_\_\_. 1986. Ciencia, tecnologia e desenvolvimento regional. Cadernos de Ciências Sociais. Vol. 2 - No. 2. Recife. Editora Massangana.
- \_\_\_\_\_. 1985. Ocio compulsório e trabalho compulsivo. Disertación de Maestría. Recife.
- BURSZTYN, M. (org.). 1994. Para pensar o desenvolvimento sustentável. Sao Paulo. Brasiliense.
- BUTEL, F.H. 1992. Environmentalization: Origins processes and implications for rural social change. Rural Sociology Society No.57. Ohio, EE.UU.
- CAHIERS LIBRES. 1994. Les Amis de la Terre. L'écologie contre le chômage. Paris. Editions la Découverte.
- CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. 1975. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro. Zahar Editores.
- CAREY, D.F. 1993. Development based on carrying capacity. Global Environment Change.
- CARVALHO, H.M. de. 1994. A participação e organização consentida como uma das dimensões da cidadania. Informe integral (versión preliminar). Brasília. IICA/SEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 1993. Padrões de sustentabilidade: Uma medida para o desenvolvimento sustentável (mimeo). Curitiba.
- CARVALHO, J.O. 1994. Avaliação dos programas de desenvolvimento regional. Brasília. IICA/SEPLAN.
- CASTORIADES, C. 1982. A instituição imaginária da sociedade. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra.

- CENDEC/ENAP. 1993. Estrutura e organizaçao do Poder Executivo frente a opçao pelo sistema de governo. Brasilia. Proyecto PNUD.
- CERNEA, M. 1993. The sociologist's approach to sustainable development. Finance and Development. Publicación cuatrimestral del FMI/BM. Vol. 30. No. 4.
- CHIAVENATO, I. 1985. Administração: Processo, teoria e prática. Sao Paulo. McGraw-Hill.
- COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. 1987. Nuestro Futuro Común. Informe Brundtland. Naciones Unidas.
- CUNHA, F. 1989. Nocões de teoria de sistema (mimeo). Recife.
- EL INFORME DE LA HAYA. 1992. Desarrollo sostenible: Del concepto a la acción. CNUMAD.
- FONTE, E.M.M. de. 1994. Contribuçoes para elaboraçao do conceito de desenvolvimento sustentável: Uma abordagem centrada na sustentabilidade social (mimeo). Recife.
- FORTES, M. (Coord.). 1992. Desenvolvimento sustentável: Portas abertas para a América Latina. Rio de Janeiro. Texto e Arte Consultoria Editorial.
- GONZALEZ, A.R. 1994. O desenvolvimento sustentável: Aperfeiçoamento do desenvolvimento econômico e social. Brasilia. SPA/SEPLAN-PR.
- GODET, M. 1984. Prospective et planification stratégique. Paris. CPE.
- GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica). s/f. Seminário de Planejamento de Projeto (SPP). Método ZOPP (mimeo).
- HABERMAS, J. 1983. Textos escolhidos. Os Pensadores. Sao Paulo Abril Cultural.
- HOLANDA, N. s/f. A visao estratégica do desenvolvimento brasileiro (mimeo).
- \_\_\_\_\_. 1994. Os sete pecados capitais do planejamento brasileiro. Documento presentado en el Seminario sobre Sistema SEPLAN y el nuevo modelo de desarrollo. Brasilia.
- \_\_\_\_\_. 1992. Desenvolvimento sustentável: Conceitos, teorias e implicações para o planejamento. Memoria del Seminario de ICID. Fortaleza.
- HORKHEIMER, M. 1973. Crítica de la razón instrumental. Buenos Aires. Sur.
- IICA. 1993. Sustentabilidade (mimeo).
- INGELSTAM, L. 1987. La planificación del desarrollo a largo plazo: Notas sobre su esencia y metodología. Revista de la CEPAL, No. 31. Santiago de Chile.
- JACOB, A. 1987. Organization et menagement en question. París. Editions L'Harmattan.
- JARA, C.J. 1994. Descentralizaçao e desenvolvimento municipal sustentável (mimeo). Recife.

- JARDIM, T. 1994. A tridimensionalidade da descentralização do Estado brasileiro: Contribuição a revisão constitucional de 1993. Trabalho apresentado en el Seminario sobre el sistema SEPLAN y el nuevo modelo de planeamiento. Brasilia. IPEA.
- LELE, S. 1991. Sustainable development: A critical review. World Bank. Vol. 19 No. 6. Berkeley.
- LUTZ, E.; STEER, A. 1993. Measuring environmentally sustainable development. Finances and Development. Publicación cuatrimestral del FMI/BM. Vol. 3 No. 4.
- LAUFER, R.; BOURLAUD. 1980. Management publique: Gestion et legitimité. Paris. Dalloz.
- MACROPLAN. 1992. Introdução à administração estratégica. Rio de Janeiro. FINEP.
- MAIA GOMES, G. 1992. Desenvolvimento sustentável no Nordeste brasileiro. Fortaleza.
- \_\_\_\_\_. 1979. Duas ou três lições de economia do meio ambiente para países subdesenvolvidos. Revista Brasileira de Economia No. 33. Rio de Janeiro.
- MARGULIS, S. (Ed.). 1990. Meio ambiente: Aspectos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro. IPEA y Brasilia. IPEA/PNUD.
- MATALLO JR., H. s/f. Da terra ao mundo. O desenvolvimento da idéia de desenvolvimento sustentado (mimeo).
- MATOS, A.G. de. 1994. Bases referenciais para um modelo de gestão do desenvolvimento sustentável do Nordeste (mimeo). Recife. IICA/SEPLAN.
- MATOS, M.M. 1994. Avaliação de projetos comunitários e de iniciativas não-governamentais (mimeo). Brasilia. IICA/SEPLAN.
- MATTOS, C. de. 1986. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In Estado e planejamento: sonhos e realidade. Brasilia. IPEA/CENDEC.
- MATUS, C. 1989. Adeus senhor presidente. Planejamento antiplanejamento e governo. Recife. Litteris Editora.
- \_\_\_\_\_. 1993a. El PES en la práctica (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasilia. IPEA/CENDEC.
- \_\_\_\_\_. 1993b. Guia teórico (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasilia. IPEA/CENDEC.
- \_\_\_\_\_. 1993c. Análise estratégica (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasilia. IPEA/CENDEC.
- MEIRELES, H.L. 1986. Direito administrativo brasileiro. Sao Paulo. Editora Revista dos Tribunais.
- MILES, R.; SNOW, C. 1978. Organizational strategy, structure and process. Nueva York. McGraw-Hill.
- MORIN, E. 1973. O paradigma perdido: A natureza humana (3 ed). Lisboa. Publicações Europa/America.
- MUNASINGHE, M. 1993. The economist's approach to sustainable development. Finances and Development. Publicación cuatrimestral del FMI/BM. Vol. 30 No.4.

- OFFE, C. 1989. Capitalismo desorganizado. Sao Paulo. Editora Brasiliense.
- PAGET, M. 1984. Trace ou Sens. Paris. Hommes et Groupes d'Intérêt.
- PEREIRA, L. 1976. Subdesenvolvimento e desenvolvimento. Rio de Janeiro. Zahar Editores.
- PEZZEEY, J. 1992. Sustainable development concepts. An economic analysis. Washington. The International Bank for Construction and Development.
- PORTO, C.A.; MEDEIROS, N.; BUARQUE, S. 1989. Construção de cenários e prospecção de futuros (mimeo). Recife.
- RAMOS, A.G. 1983. A modernização em nova perspectiva. Em busca do modelo de possibilidades. Revista de Administração Pública, enero-marzo. Rio de Janeiro.
- RATTNER 1991. Sustainable development. Trends and perspectives (mimeo). Sao Paulo. FEA/USP.
- REDCLIFT, M. 1991. The multiple dimensions of sustainable development. London. The Geographical Association.
- REES, C. 1993. The ecologist's approach to sustainable development. Finance and Development. Publicación cuatrimestral del FMI/BM. Vol. 30 No. 4.
- RODRIGUES, L. 1992. Indicadores de desenvolvimento sustentável (mimeo). Brasilia.
- REIS VELLOZO, J.P. 1991. O Leviata ferido: A reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro. José Olympio.
- SANTANA, S.R. 1994. Introdução aos conceitos de desenvolvimento sustentável nos instrumentos de planejamento (mimeo). Brasilia.
- SERAGELDIN, I. 1993. Making development sustainable. Finance and Development. Publicación cuatrimestral del FMI/BM. Vol. 30 No. 4.
- SPINDOLA, A.G. 1993. O HDI e outros indicadores de desenvolvimento do Brasil (mimeo). Brasilia.
- SANTOS, W.G. dos. 1993. Razões da desordem. Rio de Janeiro. Rocco Editora.
- SCHMIDEHEINY, S. 1992. Mudando o rumo. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- SOLARI, A.E.; BOENINGER, E.; FRANCO R.; PALMA, E. 1980. El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas. Cuadernos del ILPES No. 26. Santiago de Chile. CEPAL/ILPES.
- SOUSA, E.M.A. de. 1994. Desenvolvimento sustentável. Um marco conceitual para o Aridas (mimeo). Recife.
- SUNKEL, O.; GLIGO, N. 1981. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.
- TORRES, S. 1981. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: Aspectos operacionales. In Sunkel, O. y Gligo, N. Estilos desarrollo y medio ambiente en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.

UTRIA, R. 1981. La incorporacion de **la dimensión ambiental en la Planificación** del desarrollo: Una posible guía metodológica. In Sunkel O. y Gligo, N. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.

WEBER, M. 1991. Economía e sociedade. Brasilia. Editora Universidade de Brasilia.

## REFERENCIAS

- 1 “Los individuos también logran utilidades del consumo de los servicios prestados por el medio ambiente en su estado natural. Aire puro, aguas limpias, climas favorables, paisajes no alterados por el ser humano, diversidad de formas de vida y otros elementos presentes en el ambiente natural son todos fuentes de servicios, cuyo usufructo incrementa el bienestar de las personas de forma exactamente similar a lo que ocurre con el consumo de los bienes producidos.” (Maia Gomes 1979).