

IICA



DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
TECHNISCHE ZUSAMMENARBEITUNG
(GTZ) GMBH

**SEMINARIO - TALLER DE
CAPACITACION EN DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL**

**Heredia, Costa Rica
Noviembre 11-16, 1996.**

CPIA 630 IS978s 1996



**MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL EN EL IICA**

(Versión preliminar)

Comité de Desarrollo Sostenible - Secretaria Ejecutiva

Noviembre, 1996

IIIA
L 2.870
7996
HEN 5760

INDICE

	Página
SIGLAS UTILIZADAS.....	3
INTRODUCCION	4
CAPITULO I. CONTEXTO INTERNACIONAL	5
Proceso internacional hacia la sostenibilidad	5
Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río y Agenda 21	7
La Agenda 21 y la actividad agropecuaria	11
CAPITULO II. ACTUAL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD.....	17
Breve panorama global y regional de América Latina y el Caribe (ALC): Aspectos económicos y sociales	17
Aspectos ambientales y de recursos naturales.....	20
CAPITULO III. EL IICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE	25
Pensamiento institucional sobre la sostenibilidad de la agricultura y el medio rural.....	25
Dimensiones sociales, económicas y medioambientales.....	27
Políticas y estrategias nacionales	29
Medios de implementación	33
El IICA y el Plan de Mediano Plazo 1994-1998.....	38
CAPITULO IV. CONSTRUCCION DE NUESTRA AGENDA DE TRABAJO PARA LA SOSTENIBILIDAD.....	40
BIBLIOGRAFIA	50

SIGLAS UTILIZADAS

ALC	América Latina y el Caribe
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CRIIA	Centro Referencial Interamericano de Información para la Agricultura y el Medio Rural
ADRS	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
IPGRI	Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
MIT	Massachusetts Institute of Technology
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TLCN	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

CAPITULO I. CONTEXTO INTERNACIONAL

Proceso internacional hacia la sostenibilidad

El modelo de desarrollo a nivel global se encuentra en crisis y la humanidad delinea un nuevo paradigma de desarrollo en un largo proceso de aproximadamente tres décadas que precedió a la Cumbre de la Tierra, en Río 1992, el cual continúa hasta nuestros días. Este proceso ha permeado las instituciones, organizaciones, actividades económicas, y la acción de políticos, grupos no gubernamentales, religiosos y de ciudadanos de todo el planeta.

En muchos países en desarrollo, que suman casi el 80% de la población mundial de 5700 millones de habitantes, las oportunidades de desarrollo, la pobreza, el alto crecimiento demográfico, los bajos niveles de calidad de vida y la degradación ambiental están íntimamente relacionados, y alcanzan niveles que atentan la dignidad humana y la seguridad planetaria. Además, las modalidades de producción y consumo insostenibles, particularmente de los países industrializados, causan buena parte del deterioro ambiental mundial y el consumo de más del 80% de la oferta energética, de materias primas y de alimentos.

La organización social global prevaleciente para satisfacer las necesidades humanas genera efectos no deseables en el ámbito económico, social, ambiental, político y cultural que debemos evitar para dimensionar un modelo alternativo de desarrollo, como lo señaló la Comisión Brundtland en 1987, y para direccionar el comportamiento personal, institucional, empresarial e incidir favorablemente en ese nuevo estilo de desarrollo propugnado en las cumbres globales, hemisféricas y subregionales de carácter gubernamental y no gubernamental. Se reconocen cinco efectos evidentes, medibles, conocidos y aceptados que han provocado el modelo de desarrollo vigente tanto a nivel global como local. Ellos son: a) la concentración de la riqueza y las disparidades económicas entre países y en su interior; b) injusticia social e inequidad en los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo; c) deterioro del ambiente y degradación de los ecosistemas y recursos naturales; d) pérdida y erosión continua de la diversidad cultural; y e) la concentración del poder en todos los niveles.

Ningún individuo, institución, organización ni país pueden permanecer indiferentes a las consecuencias ambientales y humanas que entrañan el desarrollo económico o a las que resulten por la falta de desarrollo. Por este motivo, la integración entre desarrollo económico y la protección ambiental exigen una atención y acción continua por parte de la comunidad mundial. La protección del medio ambiente local y mundial se debe integrar al proceso de desarrollo en un mundo cada vez más interdependiente.

Los principales retos para un nuevo modelo de desarrollo son: superar, de manera estructural, la pobreza extrema y la pobreza generalizada que soportan miles de millones de seres humanos; lograr la equidad generacional e intergeneracional; mantener y mejorar los elementos sustentadores de la vida; respetar la diversidad cultural; y favorecer la desconcentración del poder, es decir, transitar de una democracia representativa a una

seres humanos; lograr la equidad generacional e intergeneracional; mantener y mejorar los elementos sustentadores de la vida; respetar la diversidad cultural; y favorecer la desconcentración del poder, es decir, transitar de una democracia representativa a una democracia participativa en la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo local y global, urbano y rural.

El proceso hacia la sostenibilidad del desarrollo se inició en la última mitad del Siglo XX. La humanidad en diferentes esfuerzos ha señalado las orientaciones en materia de desarrollo que deben emprenderse ahora y durante el Siglo XXI. El concepto de un desarrollo sostenible se elaboró y difundió poco a poco a partir de 1968, cuando se manifestó que el desarrollismo casi indiscutido hasta entonces no era viable a largo plazo. Las alarmantes predicciones contenidas en el señero documento "Los límites del crecimiento", elaborado por el equipo del Massachusetts Institute of Technology (MIT) por encargo de El Club de Roma en 1970, fueron un cuestionamiento duro a un estilo de crecimiento ilimitado y no sostenible, que contribuyó notoriamente a otros acontecimientos de carácter internacional en el ámbito del desarrollo y el medio ambiente, como la conformación de la Comisión Brundtland, que contribuyó grandemente al análisis objetivo del estilo de desarrollo vigente, sus efectos, viabilidad futura y conceptualización del desarrollo sostenible.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, la comunidad internacional incorporó el tema del medio ambiente en las negociaciones de carácter internacional y proclamó en la Declaración de la Conferencia que la defensa y mejora del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras constituyen un objetivo urgente de la humanidad. No obstante y pese a los logros que se alcanzaron desde entonces en muchos asuntos ambientales, la condición del medio ambiente global se deterioraba y los riesgos mundiales se acentuaban cada vez más. Por tanto, una década después, la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983 estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Comisión Brundtland, para examinar la situación del medio ambiente y el desarrollo de acuerdo con las perspectivas del año 2000 y más allá.

La Comisión en 1987 en su informe *Nuestro Futuro Común* recalcó que el futuro humano corre riesgos si continúan las actuales formas insostenibles de crecimiento y desarrollo económico y si los países en desarrollo las adoptan. Enfatizó que la transición a un desarrollo sostenible, en los países industrializados y en desarrollo, constituye el único camino viable hacia un futuro seguro y sostenible para la comunidad humana.

Asimismo, conceptuó en dicho informe el concepto de desarrollo sostenible en los siguientes términos: "Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico" (Comisión Mundial del Ambiente y del Desarrollo 1988:29).

Esta aspiración por una nueva forma de desarrollo que considera al hombre, a los recursos naturales y al medio ambiente constituye un proceso de cambio que implica transformaciones en las instituciones. La Comisión Brundtland así lo reconoce al señalar: “En suma, el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas” (Comisión Mundial del Ambiente y del Desarrollo 1988:70).

El informe influye en variados ámbitos del quehacer humano e institucional. Así en el 94° período de sesiones del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1988, se publica el siguiente concepto referido a la actividad sectorial: “El desarrollo sostenible consiste en la ordenación y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable, en los sectores agrícola, forestal y pesquero, conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable” (FAO 1994a:5).

Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río y Agenda 21

El final de la confrontación ideológica global y de la guerra fría, el renovado impulso hacia la democracia, los procesos de integración, el acceso a la información y otros acontecimientos en el campo de la ciencia, tecnología y política, crean una atmósfera que debe ser aprovechada para la generación de medios y políticas que posibiliten los cambios para transitar a una sociedad sostenible.

En 1989, en virtud de las recomendaciones de la Comisión Brundtland, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió mediante la resolución 44/228 celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro, en junio de 1992, orientada a elaborar estrategias y medidas para detener y revertir los efectos de la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente y asimismo promover un desarrollo ambientalmente idóneo y sostenible en todos los países. La Conferencia de Río, conocida también como la Cumbre de la Tierra, fue la primera reunión mundial de Jefes de Estado y de Gobierno que trataron temas sobre medio ambiente y desarrollo. En esta reunión asistieron más de 100 Jefes de Estado y representaciones oficiales de 182 gobiernos, así como más de 17000 personas, incluidas 7150 organizaciones no gubernamentales (ONGs) de todo el mundo.

La Cumbre de la Tierra marcó un hito histórico sin precedentes en el análisis, reflexión y concertación de acuerdos y bases programáticas orientadas a una nueva forma de cooperación internacional en materia de desarrollo y medio ambiente. La meta fundamental de la Conferencia era lograr que el tema ambiental se convirtiera en la columna vertebral del desarrollo, para transformar los estilos y políticas sectoriales y económicas, salvaguardando la integridad ecológica del planeta y dando un mayor contenido social y de equidad global al

desarrollo. Para ello elaboró estrategias y orientaciones programáticas sectoriales, contenidas en la Agenda 21, para agricultura, desarrollo rural, papel de los agricultores, industria, tecnología, información, educación, comercio internacional, entre otras, orientadas a un modelo de desarrollo cualitativamente diferente, es decir, hacia un desarrollo sostenible.

En 1991, en la Conferencia sobre Agricultura y Medio Ambiente celebrada en 's-Hertogen-bosch, se acuñaron los términos “agricultura y desarrollo rural sostenibles” (ADRS), con los siguientes objetivos interdependientes: a) seguridad alimentaria, mediante la garantía de un equilibrio apropiado y sostenible entre la autosuficiencia y la autorresponsabilidad; y b) empleo y generación de ingresos en las zonas rurales, especialmente para erradicar la pobreza, conservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente. Los resultados contribuyeron grandemente a la elaboración del Capítulo 14: Fomento de la Agricultura y del desarrollo rural sostenibles de la Agenda 21 aprobada en la Cumbre de la Tierra.

Por otra parte, el sector no gubernamental reunido en el Foro Internacional de Organismos No Gubernamentales y Movimientos Sociales, el Foro Global 92, evento simultáneo a la CNUMAD, acordó varios tratados relacionados a la agricultura y el desarrollo rural, por ejemplo: “Compromiso de los ciudadanos sobre biodiversidad, Compromiso de los ciudadanos sobre biotecnología, Tratado sobre los bosques, Tratado sobre zonas áridas y semiáridas, Tratado de las ONGs sobre pobreza, Tratado sobre seguridad alimentaria y Tratado de las ONGs sobre la agricultura sostenible”. Este último señala que la agricultura es sostenible cuando resulta ecológicamente racional, económicamente viable, socialmente justa, culturalmente adecuada, y se basa en un criterio científico holístico.

Los acuerdos obtenidos por la dirigencia política mundial en la Cumbre de la Tierra han marcado gran parte del quehacer institucional desde 1992 y han generado nuevas instituciones, cumbres presidenciales, arreglos institucionales internacionales y acciones a todo nivel. Estos Acuerdos son los siguientes:

1. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.** Constituye el documento político que enmarca los principios éticos que deberán regir la conducta de las naciones y de los pueblos en los próximos años, con respecto al medio ambiente y al desarrollo
2. **Convenio sobre la Diversidad Biológica.** Contiene disposiciones destinadas a asegurar una efectiva acción nacional e internacional para frenar la destrucción de especies, hábitats y ecosistemas, proteger la diversidad biológica y usarla sosteniblemente. Pretende una distribución equitativa y justa de los beneficios del uso de los recursos genéticos, mediante el acceso y la transferencia a los países en desarrollo en términos preferenciales y concesionales.
3. **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.** Su objetivo es estabilizar las concentraciones de gas de efecto de invernadero para prevenir la interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. La Convención reconoce que las actividades de la humanidad incrementan el efecto de invernadero natural que provocará un mayor calentamiento de la superficie de la Tierra y que podría afectar adversamente los ecosistemas naturales y a la humanidad.

4. **Principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (Principios Forestales).** Reflejan el primer consenso global sobre bosques. La declaración establece que todos los tipos de bosques comprenden un proceso ecológico único y complejo, base de su actual y potencial capacidad para suministrar la satisfacción de las necesidades humanas y los valores ambientales.
5. **El Programa 21 o Agenda 21.** Constituye un vasto programa de acción negociado y acordado por consenso de los países, destinado a reformar las actividades humanas en favor de la justicia social, la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida, minimizar el daño ambiental y garantizar la sostenibilidad en los procesos de desarrollo. Este programa deberá ser implementado por la comunidad internacional e incluye importantes compromisos de los gobiernos y un rol protagónico de la sociedad civil organizada. El Programa de carácter global tiene como característica la intersectorialidad de su planteamiento, la cual pretende presentar la vinculación entre los temas ambientales y los correspondientes al desarrollo.

En particular, la Agenda 21 responde a las preocupaciones del Informe de la Comisión Brundtland, ya que aborda los problemas apremiantes de hoy y prepara al mundo ante los desafíos del Siglo XXI. Se concibió como el programa que permite poner en práctica los principios enunciados en la Declaración de Río. Asimismo, constituye una estrategia global para transitar hacia el desarrollo sostenible, pues intenta superar lo señalado en su párrafo inicial: "La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos a la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar".

La Agenda 21 refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en el ámbito del medio ambiente, pues hace un llamado a todos los países para alcanzar los objetivos sobre la base de una nueva cooperación global para un desarrollo sostenible, de intereses comunes para atender las necesidades mutuas y responsabilidades comunes pero diferenciadas que supera el concepto de ayuda exterior. En este sentido, el documento fue un valioso primer paso para reafirmar gradualmente la colaboración internacional hacia un mundo más justo, equitativo, seguro y sostenible. Sin embargo, esta atmósfera de cooperación global debe ir necesariamente acompañada de nuevos e innovadores niveles de cooperación y relación entre los gobiernos y de estos con los actores de la sociedad civil.

Los temas fundamentales en la CNUMAD fueron las desigualdades entre los ricos y los pobres y el combate a la pobreza, el comercio internacional, los patrones de consumo y producción insostenibles y de desperdicio, las tendencias demográficas y la necesidad de ubicar conjuntamente las preocupaciones ambientales y del desarrollo en la toma de decisiones. La Agenda 21 proporciona un programa de acción para ser adoptado por todos los sectores relacionados con el desarrollo sostenible a nivel global hasta el Siglo XXI. El documento de consenso político señala la necesidad de cambios en las actividades de desarrollo basados en un nuevo entendimiento del impacto del comportamiento humano sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la propia humanidad.

La concepción de la Agenda 21 se fundamentó en la hipótesis de que el desarrollo sostenible no es solo una opción, sino un imperativo en términos del desarrollo y medio ambiente con una transición difícil, pero viable, que exige un cambio en las prioridades de los gobiernos y de las gentes, la integración de la variable ambiental en las decisiones económicas y sectoriales, un complemento del comercio y el medio ambiente y el desarrollo, y una redirección de recursos humanos y financieros a todo nivel, necesarios para la ejecución de los programas contemplados. Los ejes prioritarios de acción contenidos en la Agenda 21 son los siguientes:

1. **Revitalización del crecimiento económico con sostenibilidad.** Sugiere el tránsito hacia un mundo próspero e incluye los aspectos relacionados con la cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y la integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones .
2. **Vida sostenible.** Pretende reparar las disparidades en la satisfacción de necesidades y la provisión de servicios esenciales, abordando los aspectos de lucha contra la pobreza, cambios en las modalidades de consumo y producción, la consideración de dinámicas demográficas en la sostenibilidad ambiental y del desarrollo, y la salud humana.
3. **Asentamientos humanos.** Los centros urbanos albergan aproximadamente el 50% de la población en condiciones cada vez más insostenibles. Por lo tanto, se orientan esfuerzos hacia un mundo habitable mediante el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, el adecuado suministro de agua en cantidad y calidad, el mejoramiento de la salud, la gestión sostenible de las tierras desertificadas que albergan millones de habitantes y la lucha contra la contaminación urbana.
4. **Utilización eficaz de los recursos.** Las actividades del desarrollo afectan el medio ambiente y los recursos naturales. Es preciso adoptar una nueva convicción que permita un planeta fértil para una humanidad creciente. Para ello se consideran esfuerzos tendientes a: la planificación y gestión del recurso tierra mediante un enfoque integrado; la protección de la calidad de vida y el suministro de los recursos de agua dulce a través criterios integrados de ordenación, aprovechamiento y uso; el desarrollo y utilización eficiente de los recursos energéticos que salvaguarden la atmósfera como recurso único; el fomento de la agricultura y desarrollo rural sostenibles dirigidos a hacer realidad la seguridad alimentaria; la equidad en el medio rural y la protección de los recursos agrícolas; la intensificación de la lucha contra la deforestación; el apoyo a la gestión sostenible de todos los ecosistemas frágiles, mediante la lucha contra la desertificación y la sequía; el desarrollo sostenible de las zonas de montaña; el desarrollo sostenible y protección de las zonas costeras (más del 50% de la población vive a menos de 60 km de la costa); desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares altamente frágiles y vulnerables a los efectos ambientales del desarrollo; la conservación de la diversidad biológica altamente amenazada y promisoría a la vez; y la gestión ambientalmente idónea de la biotecnología y la adopción de medidas hacia la bioseguridad.
5. **Los recursos globales y regionales comunes.** El planeta es una aldea global con espacio para todas las relaciones naturales, económicas y humanas, donde no cabe la

irresponsabilidad de actos que afecten los bienes comunes de la humanidad. Esto requiere que en el marco de un mundo compartido se realicen esfuerzos urgentes para la protección de la atmósfera –uso racional y eficiente de materias primas y energía, desarrollo de energías renovables y un desarrollo industrial sostenible– y para la protección de los océanos y mares, y el desarrollo sostenible de la vida marina.

6. **La gestión de productos químicos y desechos.** El desarrollo de la tecnología puso al alcance de la actividad productiva y militar enormes recursos de materias primas nuevas, pero no se observó el ciclo de vida de los productos, por lo que luego de servir fugazmente al consumidor se convirtieron en desechos, cuya magnitud sobrepasa la imaginación. Los esfuerzos en este sentido aspiran a moldear un mundo limpio mediante emprendimientos en la gestión ecológicamente racional, la prevención y el control del tráfico internacional de químicos tóxicos, desechos peligrosos, desechos sólidos –incluidos el tratamiento y disposición de las aguas cloacales– y desechos radiactivos en muchas áreas pobladas y ecosistemas terrestres y marinos.
7. **La participación y responsabilidad humanas.** El propósito y consecución del desarrollo sostenible y de las orientaciones de la Agenda 21 no competen exclusivamente a los gobiernos e instituciones a nivel nacional e internacional. Exigen la intervención de la sociedad civil en un proceso de democracia participativa que recoja y abra oportunidades a la riqueza de la diversidad cultural y asociativa de la sociedad humana y a su capacidad creadora hacia la descentralización y desconcentración. Para ello es indispensable aumentar la capacidad individual y el comportamiento en sociedad mediante una reorientación de la educación para el desarrollo sostenible, la capacitación en todos los niveles y el aumento de la conciencia pública sobre el desarrollo y el medio ambiente. El fortalecimiento de la participación de los grupos principales incluye mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas y sus comunidades, ONGs, agricultores, autoridades locales, sindicatos, comerciantes e industriales y la comunidad científica y tecnológica.
8. **Los medios esenciales.** La Agenda 21 estima que su implementación requiere el concurso de los siguientes medios: los recursos financieros internacionales nuevos y adicionales; la transferencia de la tecnología ecológicamente racional; la cooperación y el aumento de la capacidad nacional; la educación, el desarrollo y la reorientación de la ciencia para el desarrollo sostenible; la adecuación del marco institucional internacional; la aprobación y aplicación de instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales; y el desarrollo de la información y su acceso.

La Agenda 21 y la actividad agropecuaria

Todos los acuerdos de la Cumbre de la Tierra se relacionan en mayor o menor grado con la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. La Agenda 21 entiende la actividad agropecuaria ligada al desarrollo rural y al desarrollo nacional e internacional y se expresa en varios de los 115 programas que tratan los aspectos económicos, sociales, de gestión de los recursos, de fortalecimiento de la participación de los grupos principales de la sociedad civil y los correspondientes a los medios de implementación.

Los recursos naturales para el desarrollo ligados a la actividad agropecuaria y el desarrollo rural se tratan en varios capítulos de la Agenda 21 relacionados entre sí, como: capítulo 10, Ordenación del recurso tierra; capítulo 11, Lucha contra la deforestación; capítulo 12, Desertificación y sequía; capítulo 13, Zonas frágiles de montaña; capítulo 14, Agricultura y desarrollo rural sostenibles; capítulo 15, Conservación de la diversidad biológica; capítulo 16, Gestión ecológicamente racional de la biotecnología; y capítulo 32, Los agricultores.

Capítulo 14 de la Agenda 21 "Fomento de la agricultura y desarrollo rural sostenible" (ADRS)

El hambre, la malnutrición y la pobreza se mantienen en los países en desarrollo. Para el 2025, un 84% de la población mundial vivirá en países en desarrollo. Por ello el desafío más grande que enfrenta la agricultura en dichos países es aumentar la producción alimentaria, consolidar la seguridad de alimentación y contribuir a la erradicación de la pobreza junto con otras políticas nacionales e internacionales relacionadas con la intensificación de la producción sostenible ecológica, cultural y socioeconómica. Este capítulo 14 comprende 12 áreas de programas que, junto a otros contenidos en diferentes capítulos de la Agenda 21, constituyen una guía para la acción de los actores gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles involucrados en la agricultura y el desarrollo rural. A continuación se detallan sus objetivos:

Area de Programa 1. Estudio, planificación y programación integral de la política agrícola en vista del aspecto multifuncional de la agricultura, principalmente en cuanto a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible

1. Examinar y establecer para 1995 programas para integrar el desarrollo sostenible en los análisis de política para el sector alimentario y agrícola, mediante el establecimiento de políticas macroeconómicas pertinentes.
2. Desarrollar para 1998 planes multisectoriales operativos y medidas para mejorar la producción sostenible de alimentos y seguridad alimentaria.
3. Mejorar, a más tardar para el 2005, la capacidad de los países en desarrollo de realizar por sí mismos la formulación de políticas, planificación y programación.

Area de Programa 2. Logro de la participación popular y fomento del desarrollo de los recursos humanos para la agricultura sostenible

1. Crear mayor conciencia pública del papel de la participación popular y sus organizaciones en la ADRS, en particular de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, comunidades y pequeños agricultores.
2. Velar por el acceso equitativo de la población rural a los recursos agrícolas, hídricos, forestales, así como a tecnologías, financiación, comercialización, elaboración y distribución de productos.

3. Desarrollar la gestión y la capacidad de las organizaciones rurales y los servicios de extensión descentralizando las decisiones a nivel de comunidad.

Area de Programa 3. Mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo mediante la diversificación del empleo agrícola y no agrícola y el desarrollo de la infraestructura

1. Mejorar sosteniblemente la productividad agrícola y aumentar la diversificación, la eficiencia, la seguridad alimentaria y los ingresos rurales, hasta reducir al mínimo los riesgos a los ecosistemas.
2. Aumentar la capacidad de los agricultores para valerse de medios propios que permitan mejorar la infraestructura rural y facilitar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales que incluyen las tecnologías autóctonas y de aprovechamiento sostenible de procesos biológicos y ecológicos.
3. Crear oportunidades de empleo agrícola y no agrícola, particularmente para los pobres y los habitantes de zonas marginadas.

Area de Programa 4. Planificación de los recursos de tierra e información y educación para la agricultura

1. Fomentar el aprovechamiento eficaz y ecológicamente racional de los recursos, lo cual permitirá armonizar los procedimientos de planificación, lograr la participación, reunir información sobre el recurso tierra, definir capacidades análogas de la tierra y determinar problemas y valores en materia de recursos.
2. Crear instancias locales y nacionales de planificación agrícola que determinen prioridades, canalicen recursos y ejecuten programas.

Area de Programa 5. Conservación y rehabilitación de tierras

1. Examinar para el año 2000 estudios nacionales sobre recursos de tierras, los cuales indiquen ubicación, extensión y gravedad de la degradación del recurso.
2. Ejecutar políticas y programas de recuperación de tierras degradadas y conservación de zonas en peligro y mejorar la planificación, ordenación, aprovechamiento y conservación de fertilidad del recurso tierra.

Area de Programa 6. Agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible

1. Considerar el agua como un recurso finito con un valor económico importante.
2. Asegurar la participación comunal en todas las fases de ordenación y aprovechamiento del agua.

3. Enmarcar la ordenación del recurso hídrico en un conjunto de políticas de salud humana, de producción, conservación y distribución de alimentos, de planes de atenuación de desastres, y de protección y conservación de la base de recursos naturales.
4. Apoyar la planificación, aprovechamiento y ordenación de los recursos hídricos sobre una base integrada.
5. Habilitar nuevas zonas de riego con evaluación del impacto ambiental.
6. Velar por el abastecimiento de agua potable en las comunidades rurales.
7. Conservar la calidad y cantidad de agua para las actividades acuícolas y prevenir la contaminación.
8. Asegurar el suministro de agua al ganado según las necesidades de calidad y cantidad.

Area de Programa 7. Conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la producción de alimentos y la agricultura sostenibles

1. Terminar la primera regeneración y duplicación segura de todas las colecciones *ex situ* existentes.
2. Reunir y estudiar las plantas útiles para aumentar la producción de alimentos.
3. Adoptar políticas y programas, a más tardar al año 2000, de conservación y uso sostenible *in situ* de las explotaciones agrícolas y *ex situ* de los recursos fitogenéticos para la agricultura.
4. Asegurar una distribución justa y equitativa entre las fuentes y los usuarios de los beneficios y resultados de las actividades de investigación y desarrollo en genética vegetal.

Area de Programa 8. Conservación y utilización sostenible de los recursos zoogenéticos para la agricultura sostenible

1. Describir todas las razas de ganado utilizadas en la producción pecuaria.
2. Establecer programas de acción con las razas en peligro de extinción.
3. Realizar programas de desarrollo de razas autóctonas.

Area de Programa 9. Lucha integrada contra plagas

1. Para el año 2000, mejorar los servicios de protección fitosanitaria y zoonosanitaria, los mecanismos de control de distribución y empleo de plaguicidas, y aplicar el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas.
2. Poner al alcance de los agricultores las técnicas de lucha integrada de plagas.
3. Establecer a más tardar en 1998 redes operativas e interactivas entre agricultores, investigadores y servicios de extensión para fomentar técnicas de lucha integrada de plagas.

Area de Programa 10. Nutrición sostenible de las plantas para aumentar la producción de alimentos

1. Aplicar en todos los países, para el año 2000, el criterio integrado de nutrición de las plantas y así optimar la disponibilidad de fertilizantes y otras fuentes de nutrientes.
2. Establecer, para el año 2000, la infraestructura institucional y humana que permita la adopción de decisiones eficaces sobre la productividad del suelo.
3. Reunir conocimientos para informar a agricultores, agentes de extensión agrícola, planificadores y formuladores de política sobre las tecnologías y estrategias ecológicamente racionales de ordenación de la fertilidad del suelo.

Area de Programa 11. Transición a la energía rural para mejorar la productividad

1. Iniciar y fomentar, a más tardar al 2000, un proceso ecológicamente racional de transición de la energía en comunidades rurales, y pasar de fuentes no sostenibles a fuentes estructuradas y diversificadas con recursos nuevos y renovables.
2. Ejecutar programas rurales autóctonos que fomenten la eficiencia energética y el desarrollo sostenible de fuentes de energía renovables.

Area de Programa 12. Evaluación de los efectos sobre plantas y los animales de la radiación ultravioleta causada por el agotamiento de la capa de ozono

Su objetivo consiste en determinar los efectos del aumento de la radiación ultravioleta sobre las plantas y animales y sus repercusiones en la agricultura, y elaborar estrategias de mitigación.

Los Acuerdos de la Cumbre y en particular los de la Agenda 21 suscitaron una corriente mundial de difusión, reflexión y acción de los más variados sectores de la sociedad. En relación con la agricultura sostenible, ONGs y organizaciones de base se reunieron en Mulheim, Alemania, en setiembre de 1993 y adoptaron la Declaración de Mulheim sobre Agricultura

Sostenible. Esta entiende la agricultura sostenible como un sistema ecológicamente adecuado, económicamente viable, socialmente justo y equitativo, culturalmente sensible, basado en una ciencia globalizante, como un sistema que promueve la tecnología apropiada, contribuye a la seguridad alimentaria y se inscribe en el movimiento por una sociedad democrática.

Se señalan como indispensables las siguientes condiciones para una agricultura sostenible:

- a) **La democracia.** La ADRS solo será posible si se basa en principios democráticos, si se instituye la alimentación como un derecho humano fundamental y la seguridad alimentaria nacional en cantidad y calidad, si se brinda acceso a los recursos productivos, una distribución mundial equitativa de los recursos y la energía, equilibrio del consumo y protección al medio ambiente, y si se consideran los recursos genéticos como una herencia común de la humanidad.
- b) **La gradualidad en el proceso de transición,** que signifique un proceso participativo de consulta para no vulnerar la sobrevivencia humana.
- c) **El comercio internacional agrícola.** Debe superar la visión del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), puesto que la agricultura tiene valores sociales, culturales, familiares y religiosos fundamentales para la existencia humana e implican una relación intrínseca entre el ser humano y el ambiente.
- d) **La evaluación de los efectos de los programas de ajuste estructural,** que en ciertas regiones del mundo ha creado más problemas que soluciones.

CAPITULO II. ACTUAL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD

Breve panorama global y regional de América Latina y el Caribe (ALC): Aspectos económicos y sociales

En el Informe de la Comisión Brundtland quedó establecida la preocupación prevalecte acerca de las disparidades económicas y sociales que dividen enojosamente la humanidad en incluidos y excluidos, y sobre la degradación ambiental que provoca el proceso de desarrollo predominante hasta ahora.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1995) en su Informe sobre Desarrollo Humano estimó que la población mundial para 1992 ascendía a 5420 millones de habitantes. De ellos 1200 millones se encuentran ubicados en países industrializados y 4220 millones, en países en desarrollo. Para el mismo año, se estimó que el producto mundial bruto fue de US\$23 100 miles de millones, de los cuales US\$19 280 miles de millones (83%) corresponden a las economías de los países industrializados y el resto, US\$3830 miles millones (17%), constituye la contribución de los países en desarrollo.

De lo anterior se obtiene que el promedio per cápita para los países desarrollados es igual a US\$16 067. Para los países en desarrollo, el producto bruto per cápita alcanzó a US\$908 y el promedio mundial per cápita fue de US\$4278.

Quizás el gráfico más revelador acerca de las disparidades económicas fue presentado por el PNUD (1995) en su Informe sobre Desarrollo Humano 1992. Algunos lo denominan "el vaso de *champagne* de la inequidad". El gráfico muestra que el 20% más rico de la población mundial dispone del 82.7% del ingreso mundial, 81.2% del comercio mundial, el 94.6% del crédito comercial, el 80.6% del ahorro nacional y el 80.5% de la inversión nacional. Por otra parte, el 20% más pobre de la población mundial, cerca de 1000 millones de personas, tiene oportunidad al 1.4% del ingreso mundial, al 1% del comercio mundial, al 0.2% del crédito comercial, al 1% del ahorro nacional y al 1.3% de la inversión nacional. Obviando los quintiles extremos, vemos que el 60% de la población de menos ingreso, 3240 millones de personas, tienen oportunidad al 5.6% del ingreso mundial, lo que manifiesta claramente la insostenibilidad del desarrollo, que fue la preocupación de la Comisión Brundtland.

El Informe Sobre Desarrollo Humano 1992 centró fuertemente su preocupación en el mercado internacional y en cómo se satisfacen o dejan de satisfacerse las necesidades humanas, centro del concepto de desarrollo humano sostenible. Señaló que los mercados internacionales hacen perder a los países en desarrollo oportunidades económicas por valor aproximado a los US\$500 000 millones al año, es decir, 10 veces más de lo que reciben en ayuda del exterior. A esto se debe añadir el servicio a la deuda, fuga de capitales, que configuran un flujo de divisas que restan viabilidad al desarrollo de los programas acordados en la Cumbre de la Tierra. La Secretaria de la CNUMAD estimó que la Agenda 21 costaría anualmente para todos los países en desarrollo un monto de US\$625 000 millones.

Además de las disparidades económicas y de los efectos de un comercio internacional injusto, se suma la preocupación de la tendencia denominada "crecimiento sin empleo" señalada en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1993. Si bien la tasa de crecimiento del empleo ha ido a la zaga de la tasa de crecimiento económico, la tendencia hacia el año 2000 es que la brecha se agrande en todo el mundo. El desempleo en los países industrializados alcanza a aproximadamente 30 millones de trabajadores. La fuerza laboral en los países en desarrollo aumentó en más de 400 millones entre 1960 y 1990, y aumentará a un ritmo de 2.3% anual, lo que presiona el sistema productivo con la necesidad de crear 260 millones de puestos de trabajo adicionales por año. Se necesitan para el próximo decenio 1000 millones de nuevos puestos.

Se comenta que el tipo dominante de tecnología refleja la pauta en la distribución del ingreso. El 20% de la población percibe el 83% del ingreso mundial, que significa varias veces la capacidad adquisitiva del 80% más pobre de la humanidad. La tecnología se orientará hacia las preferencias de los miembros más ricos de la sociedad internacional. Se debe considerar que precisamente los modos de producción insostenibles especialmente de los países industrializados, han ocasionado los problemas ambientales globales.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD 1995) señala que para 1994 había 37 000 empresas transnacionales matrices con más de 200 000 empresas filiales en todo el mundo. Estas controlaban más del 33% de los bienes productivos del mundo y emplean a 73 millones de personas, 2% a 3% de la fuerza laboral mundial, de las cuales 15 millones se encuentran en países en desarrollo, con un volumen de operaciones equivalentes a US\$5.5 billones.

Otros aspectos económicos y sociales vinculados a las disparidades económicas son: 1300 millones de personas, casi un cuarto de la población mundial, viven por debajo del límite de pobreza (disponen hasta de un dólar por día para satisfacer todas sus necesidades); 1000 millones de personas no disponen de vivienda; 1000 millones de personas son analfabetas en la era de la informática; 2500 millones de personas no tienen acceso a servicios de salud; existen más de 13 millones de refugiados en los países en desarrollo (para 1993); casi 800 millones de personas no disponen de alimentos suficientes; y casi 500 millones padecen desnutrición crónica, entre otros.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO 1996) declaró: "Consideramos intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular en los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta situación es inaceptable. Los suministros de alimentos han aumentado considerablemente, pero los obstáculos al acceso de alimentos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprar dichos alimentos, la inestabilidad de la oferta y la demanda, así como las catástrofes naturales y de origen humano, impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tienen dimensiones mundiales y es probable que persistan e incluso aumenten espectacularmente en algunas regiones, a menos que se adopte una acción urgente, decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales".

En el reciente Informe del Secretario General sobre Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles, Comisión de Desarrollo Sostenible (1995), se menciona que la tasa global de crecimiento de la producción agrícola creció en un 2.3% entre 1970 y 1990, lo que excedió la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, en un escenario proyectado para el 2010, aun cuando mejore la disponibilidad de alimentos, persistirá inaceptablemente la desnutrición crónica para 650 millones de personas. No menos halagador es la proyección acerca de la disponibilidad de tierra arable per cápita, que entre 1980 y el 2010 disminuirá de 0.65 ha a 0.4 ha, lo que pone en evidencia la presión que sufrirán los recursos naturales de la agricultura y el medio ambiente por la actividad agroproductiva. Por otro parte, el uso de pesticidas y herbicidas contaminan 5 millones de personas al año, 40 000 con desenlace fatal. Lo anterior señala el nivel del desafío para el sector agropecuario y forestal en cuanto a la seguridad alimentaria, la contribución a la creación de empleos, la adopción de tecnologías sostenibles para el desarrollo y el ambiente, y la conservación de los recursos naturales.

ALC cuenta con una población estimada de 479 millones de habitantes para 1995 y una proyección a 520 millones para el año 2000, con un ritmo de crecimiento en desaceleración que se aproximará a una tasa del 1% al cabo del primer decenio de próximo siglo, y a valores inferiores hacia el año 2025. Con ello la población de la región alcanzaría 700 millones de personas para ese año y una estabilización cercana a los 800 millones después del año 2050.

Paralelamente, la población urbana de América Latina aumentó de un 65% en 1980 a un 71% en 1990. En el Caribe el aumento pasó de un 53% a un 60%. La migración campo-ciudad provocó un considerable aumento del número de pobres en el sector urbano (CEPAL 1992). De alguna manera, el desplazamiento de la población rural a la ciudad, por cualquier razón, refleja que las oportunidades en el campo han sido insuficientes para generar empleo, ingresos, bienestar e imagen objetivo de una forma de vida para una porción importante de la población rural.

La CEPAL (1992) refiriéndose a los obstáculos hacia la equidad social, señala que algo más del 40% de la población de ALC vive en condiciones de pobreza y alrededor de una quinta parte ni siquiera obtiene los ingresos necesarios para acceder a una canasta mínima de alimentos. Las sociedades de la región se distinguen por agudas inequidades, donde grupos de la población como mujeres, niños, ancianos, jóvenes, pueblos indígenas, campesinos y otros grupos étnicos, presentan una alta tasa de exposición a los riesgos de la pobreza y de la desprotección social, acentuadas por su escasa participación en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Varios indicadores de aspectos sociales han mejorado en la región latinoamericana en el período 1970-1990, como la esperanza de vida al nacer, que mejoró de 61.2 a 66.7 años; la mortalidad infantil, que se redujo de 80.8 a 59.8 por cada mil nacidos; el analfabetismo de mayores de 15 años, que mejoró de un 29% a un 15.3%; la tasa de escolaridad de 6 a 11 años, que se elevó de 71% a 87.3%; y la tasa de escolarización de segundo nivel, que mejoró de 31.6% a 54.9%. Además, otros indicadores reflejan el deterioro de la calidad de vida, como el aumento de la población urbana que ascendió de 57.4% a 71.9% y en 1986 el mantenimiento de los niveles de hogares en situación de pobreza, cercano al 40% (CEPAL 1992). En el Informe de Seguimiento del Plan de Acción Regional sobre Población y Desarrollo (CEPAL 1996), se

señala que más de un 40% la población se halla en situación de pobreza. A ello se agrega un 18% de hogares en situación de indigencia estimado por la CEPAL (1995) para el año 1990, lo cual significa que la situación de pobreza alcanza un 57% de los hogares latinoamericanos. No obstante, el producto interno bruto (PIB) de ALC a precios de 1980 aumentó de US\$425 249 millones en 1970 a US\$953 659 millones en 1994 (CEPAL 1995).

Particular relevancia presenta el endeudamiento externo de la región. Significa un pago por servicio a la deuda que aumentó dramáticamente de US\$50 000 millones en 1970 a US\$426 000 millones en 1990 (Winograd 1995). En general, la degradación ambiental asociada a los niveles de pobreza y baja calidad de vida constituye un factor de gran incidencia en la región. Conforme se agrava la pobreza, grandes masas de población se ven obligadas a explotar ecosistemas frágiles para subsistir (Winograd 1995).

Aspectos ambientales y de recursos naturales

A nivel global, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) caracterizó diez grandes problemas ambientales (UNEP 1992). Ellos son:

1. Contaminación atmosférica.
2. Deterioro de la capa de ozono.
3. Cambio climático.
4. Contaminación marina.
5. Recursos hídricos y calidad del agua.
6. Degradación del suelo y desertificación.
7. Deforestación y degradación de bosques.
8. Pérdida de la diversidad biológica.
9. Químicos tóxicos y desechos peligrosos.
10. Peligros ambientales.

Las actividades agropecuaria y forestal repercuten directa e indirectamente, y en distintos grados, en casi todos los problemas señalados. Algunos de los problemas más relacionados con la agricultura se presentan a continuación:

Degradación del suelo y desertificación

La degradación de las tierras consiste en la reducción o pérdida de productividad biológica o económica de las tierras agrícolas de secano, las tierras de cultivo de regadío, los pastizales, los bosques y las tierras arboladas, en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, ocasionada por los sistemas de utilización de la tierra o por un proceso o una combinación de procesos, incluidos los resultados de actividades humanas y pautas de población, como los siguientes: a) la erosión del suelo causada por el viento o el agua; b) el deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas o las propiedades económicas del suelo; y c) la pérdida duradera de vegetación natural. Por desertificación se entiende la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, provocada por diversos factores como las variaciones climáticas y las actividades humanas.

La degradación de las tierras secas frágiles a nivel global amenaza la subsistencia de más de 900 millones de habitantes en unos 100 países. El problema afecta a un 25% de la superficie terrestre del planeta y ocurre en todo el mundo a un ritmo acelerado, agravado porque la mayoría de los 800 millones de habitantes del mundo que no tienen acceso a la alimentación adecuada vive en tierras secas. Además, cada año la población mundial aumenta aproximadamente en 85 millones y, por otra parte, existen más de 20 000 millones de toneladas menos de suelo para la producción de alimentos.

La Convención sobre Desertificación (Naciones Unidas 1994), en su Anexo III de aplicación regional para ALC, señala algunas características de la región:

- a) La existencia de extensas áreas vulnerables, severamente afectadas por la desertificación y/o la sequía, manifiestas en un proceso acumulativo y creciente que repercute negativamente en los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales, acentuado por una de las mayores reservas mundiales de diversidad biológica en la región.
- b) La frecuente aplicación en las zonas afectadas de modelos de desarrollo no sostenibles como resultado de la compleja interacción de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos, incluido el endeudamiento externo, el deterioro en los términos de intercambio y las prácticas comerciales que distorsionan los mercados internacionales de productos agropecuarios y forestales.
- c) La severa reducción de la productividad de los ecosistemas que se expresa en la disminución de los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales. Asimismo, la pérdida de la diversidad biológica que genera procesos de empobrecimiento, migración, desplazamientos internos y deterioro de la calidad de vida de la población.

Deforestación

La deforestación es responsable de aproximadamente una cuarta a una tercera parte del dióxido de carbono que la humanidad ha descargado en la atmósfera hasta los años noventa, lo que aumenta los riesgos del sobrecalentamiento global del planeta. La superficie forestal del mundo para 1990 se estima en 3443 millones de ha, que cubren el 27% de la superficie seca de la Tierra. De estos bosques, una cuarta parte son bosques boreales, una quinta parte templados y más de la mitad tropicales. A nivel global, la biomasa leñosa total de superficie se estima en 440 500 millones de toneladas en peso absoluto, de la cual un 70% se encuentra en la zona tropical.

En los trópicos se destruyen cada año 16.8 millones de ha como consecuencia de la expansión agrícola, la cría de ganado, la extracción de madera y la explotación de la leña, de la cual dependen 2000 millones de personas. En 1992, el consumo mundial de madera comprendía 1870 millones de metros cúbicos de leña y 1600 millones de metros cúbicos de madera rolliza para uso industrial. Se estima que para el año 2000 el déficit mundial de leña podría alcanzar 960 millones de metros cúbicos anuales y que la oferta de madera rolliza para uso industrial no satisfará la demanda en el 2010.

ALC es la región más rica del planeta en bosques: 924 millones de ha son tropicales y 43 millones de ha no lo son, para un total de 967 millones de ha que cubren el 48% de su superficie terrestre. La deforestación anual en América Latina entre 1981 y 1990 fue de 7.4 millones de ha por año, equivalente a una tasa de deforestación igual a 0.7% anual: la más alta entre todas las regiones del mundo.

Pérdida de la diversidad biológica

No se sabe con certeza el número de especies que habitan la Tierra. Se estima que puede oscilar entre 5 a 80 millones de especies. Se han identificado y descrito someramente 1.4 millones de especies vivientes, de las cuales 750 000 son insectos, 41 000 vertebrados, 250 000 plantas y el resto corresponden a invertebrados, hongos, algas y otros microorganismos. Esta riqueza natural no solo se refiere a las especies, sino también a los códigos genéticos que permiten a cada especie sus características de supervivencia y evolución. Con el crecimiento de la población y de la actividad económica, se espera que la pérdida de biodiversidad aumente en vez de que se estabilice o detenga. Así, los países en desarrollo, custodios de la mayor parte de la riqueza biológica del planeta, desmejoran su potencial para el desarrollo sostenible.

Actualmente alrededor de 4000 especies se encuentran en peligro de extinción, unas 3700 son vulnerables y la población de aproximadamente 7000 disminuye. La mayoría de los expertos concluye que posiblemente un 25% de la diversidad biológica del planeta estará en serio peligro de extinción en los próximos 20 a 30 años. Se estima que entre 1990 y el 2020 la extinción de especies por causa de la deforestación en los trópicos, que cubren el 7% de la superficie terrestre con más de la mitad de la biota mundial, podría eliminar entre 5% y 15% de las especies mundiales, lo que significa un potencial de pérdida de 15 000 a 50 000 especies por año. Esto implica una pérdida de aproximadamente 40 a 150 especies por día, lo que imposibilita oportunidades de solución con apoyo de la biotecnología, la alimentación, la salud y la industria, y el desmejoramiento de la belleza escénica y cercana. De las especies de plantas conocidas, no más de 5000 han llegado a ser cultivadas para alimento, por lo que se desaprovecha la contribución potencial de la biodiversidad a la seguridad alimentaria.

ALC con su variedad de ecosistemas es la región con mayor número de especies en el mundo. De las 250 000 especies de plantas superiores identificadas, 90 000 se encuentran en la región amenazadas por la fuerte tasa anual de deforestación, lo que disminuye el potencial económico y científico para nuevos emprendimientos en la agricultura, la industria y el desarrollo de la medicina, puesto que la mitad de los fármacos utilizados en los medicamentos provienen de las plantas.

Impactos ambientales de la actividad agropecuaria y forestal

La actividad sectorial provoca efectos medioambientales en la atmósfera, el recurso hídrico y el suelo mismo. Las prácticas agrícolas contribuyen tanto a la contaminación atmosférica local como global. Durante 1979 y 1990, la cantidad de biomasa quemada se estima entre 4900 a 8900 millones de toneladas anuales, de las cuales un 60%-65% se relaciona

directamente con la agricultura. Así la contribución de la agricultura en las emisiones globales a la atmósfera son: dióxido de carbono, 1200 millones de toneladas por año (17% de las emisiones globales antropogénicas); metano, 230 millones de toneladas por año (66% del total); óxido nitroso, 2 millones de toneladas por año (71% del total); amoníaco, 28 toneladas por año (80% del total); óxido de sulfuro, 2 toneladas por año (2% del total); óxido nítrico, 5 toneladas por año (7% del total); y partículas de materia, 20 millones (35% del total).

Los efectos ambientales de la actividad agropecuaria en el recurso hídrico se manifiesta, entre otros, por el desperdicio de grandes cantidades de agua en la irrigación, arrastre de nutrientes del suelo y por problemas de salinidad y alcalinidad que dañan millones de hectáreas de tierra productiva. La sobreexplotación del agua provoca deterioro del recurso hídrico del subsuelo tanto en la disponibilidad como en la calidad de los mantos acuíferos cercanos a las tierras bajo regadío. Otro efecto ambiental es la contaminación de las aguas por agroquímicos que deterioran la vida acuática en ríos, costas y mares, y en la salud humana. Quizás el efecto más grave de la actividad sea su impacto en el suelo, que ocasiona uno de los problemas ambientales presentes con deplorables consecuencias futuras: la degradación y la desertificación de los suelos en vastas zonas del planeta.

Los desechos agrícolas son de importante magnitud. Los cultivos agrícolas producen desechos que para 1990 se estimaban en 1500 millones de toneladas, 75% de los cuales son pajas de trigo, arroz y cebada. En muchos países, especialmente en los industrializados, los residuos son quemados en el terreno; por otra parte, cantidades sustanciales de residuos se utilizan como combustible casero en los países en desarrollo. La producción de estiércol del hato ganadero es importante en cantidad y potencialmente contaminante si no se maneja adecuadamente. Para 1990 se estima que la producción de estiércol alcanzó los 2200 millones de toneladas, materia prima que puede utilizarse en la producción de gas combustible, fertilizantes y alimentos para algas y peces, oportunidades para empresas agrícolas innovadoras.

Sin desmerecer los efectos ambientales derivados de las actividades humanas —entre ellas las actividades agrícola y forestal y la disminución y degradación de los recursos naturales— la región es rica en recursos y existe un gran potencial de aprovechamiento con técnicas ya conocidas y un vasto potencial de nuevas tecnologías y enfoques diferentes de producción y explotación. No obstante, la subutilización o usos ineficientes son característicos en todas las actividades vinculadas con los recursos naturales. Se desprende la estrecha relación entre la modalidad de desarrollo y los efectos ambientales resultantes de este, que parecen obedecer más a un comportamiento en apariencia irracional de los agentes sociales del desarrollo que a un comportamiento perverso o impredecible de los sistemas ecológicos. La irracionalidad aparente de los actores sociales responde a condiciones específicas o a racionalidades diferentes de los actores públicos y privados, pero que en su conjunto y en el largo plazo se vislumbran como globalmente irracionales. Así pues, la región dispone de los recursos naturales necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible en el largo plazo, siempre que se modifiquen los factores sociales determinantes del estilo de desarrollo actual (Sancholuz *et. al.*, en Gallopín 1995).

Frente al reto de la sostenibilidad, es oportuno vislumbrar el comportamiento de los recursos naturales y sus efectos considerando dos escenarios posibles para el uso del recurso tierra: un escenario con la situación predominante y otro escenario en condiciones sostenibles.

Mediante la simulación del uso de tierras en el escenario predominante, las zonas naturales de América Latina pasarán a ocupar 30% del total de la región en el 2030, comparado con el 41% existente en 1980. En cuanto a la agricultura, pasará a ocupar el 11.2% del total de la región para el año 2030, comparado con el 7.5% en 1980. En cuanto a la disponibilidad de tierra per cápita, pasaría de 0.47 ha por persona existente en 1980 a 0.36 ha por persona para el año 2030 y con una utilización de insumos de niveles de intermedio a bajo en la mayoría de los países. Esto implica que la región tendría que pasar del nivel bajo, predominante en la agricultura, a niveles intermedios y altos para poder alimentar a su población y disponer de oferta exportable. Por otra parte, en el escenario sostenible, para alimentar a la población del año 2030 en la región latinoamericana, disponer de suficientes excedentes para la exportación y sostener el desarrollo económico, sería necesario reconvertir solo 86.5 millones de ha de ecosistemas naturales en vez de los 225 millones necesarias en el escenario predominante. La aplicación de un desarrollo sostenible en la región no está limitada por la falta de recursos naturales o su agotamiento. Tampoco existen limitaciones tecnológicas de cuidado por el manejo sostenible de la mayor parte de los ecosistemas de la región, que implica la necesidad de un sistema tecnológico pluralista que potencie el saber empírico local junto a las nuevas tecnologías. Por tanto, las dinámicas físicas y ecológicas de los sistemas naturales deben ser armonizadas con las tendencias y necesidades económicas, sociales y culturales de la población (Winograd 1995).

La preocupación ambiental continuará creciendo en importancia y dominará la escena, aunque se estabilice la población mundial. Los impactos o efectos ambientales de esa población sobre el ambiente serán profundos y la influencia de ese fenómeno sobre la agricultura aumentará en los próximos años, lo que presionará sistemas de producción de menor impacto ambiental, creará normas y restricciones en las zonas de mayor fragilidad ecológica y frenará vigorosamente la expansión de la frontera agrícola.

CAPITULO III. EL IICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Pensamiento institucional sobre la sostenibilidad de la agricultura y el medio rural

Desarrollo sostenible: el salto necesario, del concepto a la acción

1. El concepto de desarrollo sostenible considera que el proceso de desarrollo debe ser equitativo y duradero, que asegure un consumo sostenible básico a la humanidad. La equidad es quizás el elemento más importante del nuevo paradigma. Sin embargo, el modelo actual se caracteriza por grandes disparidades económicas y sociales entre los países y al interior de estos, las cuales se hacen más grandes desde que la humanidad entró en el análisis cualitativo de desarrollo realizado por la Comisión Brundtland y explícito en su informe *Nuestro Futuro Común*. El carácter duradero se relaciona tanto con el crecimiento de la población como con los patrones de consumo insostenibles. La producción de bienes y servicios materiales está ligada a la disponibilidad de recursos naturales, de capital natural, el cual está altamente presionado para satisfacer un consumo derrochador y, por otro lado, ofrecer la posibilidad real de un consumo sostenible a la mayoría de la humanidad de las generaciones actuales y futuras. Por ello el carácter equitativo y duradero del desarrollo se relaciona con la evolución de los patrones de consumo de la humanidad que respeten la capacidad de los ecosistemas y elementos sustentadores de la vida.
2. El desarrollo sostenible implica vigorizar el crecimiento de las economías nacionales, promover la equidad, preservar, restaurar y mejorar el entorno natural, la calidad de vida y el fortalecimiento del patrimonio cultural que permitan la satisfacción de las necesidades humanas materiales y no materiales de las generaciones presentes y futuras. El fundamento del crecimiento económico, equitativo y con sostenibilidad ambiental en los países en desarrollo es esencial para el propósito del desarrollo sostenible y ningún argumento es válido para impedir el crecimiento de las economías nacionales. No obstante, es necesaria una atmósfera de cooperación internacional que viabilice las transformaciones cualitativas de la sociedad global interrelacionada y dependiente.
3. La sostenibilidad debe expresarse explícitamente como una meta nacional de política que favorezca la descentralización de las decisiones hacia los organismos regionales y locales de carácter intersectorial, la participación de los usuarios en la preparación de los planes y la instauración de procesos de negociación de las políticas entre los grupos involucrados. El amplio consenso mundial sobre la necesidad de revertir los efectos de un modelo de desarrollo inadecuado en las consideraciones humanas y ambientales quedó manifiesto con la aprobación del Programa 21, amplio plan de acción que plantea los lineamientos programáticos a nivel nacional para operar los conceptos del desarrollo

sostenible; es decir, para pasar de los conceptos orientadores a la acción constructiva de una nueva realidad. En esta responsabilidad, tanto el gobierno como los actores de la sociedad civil están llamados a crear nuevos espacios y mecanismos de participación y concertación orientados al logro de la sostenibilidad como meta nacional que trascienda períodos electorales y se convierta en un programa con visión estratégica de largo plazo.

4. La sostenibilidad de ecosistemas y cuencas compartidas por varios países debe asegurarse mediante programas de carácter regional. Los esfuerzos nacionales no son suficientes en un marco de acción dado por la administración política nacional. Frente al reto de conservar, mejorar, utilizar sosteniblemente recursos naturales y ecosistemas frágiles y, asimismo, enfrentar problemas ambientales –como la pérdida de diversidad, la desertificación y la degradación de los suelos, la gestión del recurso hídrico, entre otros– los países están llamados a elevar el horizonte espacial y temporal de planificación para ubicarse en el ámbito regional y en los límites naturales de los recursos que se desean manejar sosteniblemente.
5. Los nuevos modelos de desarrollo rural, agropecuario y forestal tendrán que ser económica, ecológica y socialmente sostenibles y culturalmente aceptables. Una condición necesaria para la sostenibilidad del desarrollo rural y la agricultura es un aumento decisivo en la equidad. El desarrollo sostenible implica equidad intergeneracional e intrageneracional. La pobreza duradera es inaceptable. El desafío del desarrollo rural es crecer con sostenibilidad, equidad y competitividad. Esto significa un desarrollo de la producción sin sacrificios productivos, en condiciones de competitividad que favorezcan una alta tasa de ahorro y generación de divisas; equidad distributiva y sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales que permitan satisfacer las necesidades de bienes y servicios y obtener un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras.
6. A nivel de local, los esfuerzos del desarrollo rural sostenible se expresan espacialmente en la microrregión entendida como la unidad mínima de acción del desarrollo rural y en donde se articulan las relaciones políticas, sociales y económicas y se alimenta el entramado institucional formal y no formal. El enfoque espacial de microrregión como criterio focal de política y gestión para implementar el desarrollo rural sostenible facilita: a) la construcción conceptual y operativa de sistemas institucionales flexibles; b) mecanismos técnicos, financieros y organizativos que viabilicen la actividad de las economías locales; c) el manejo racional de los recursos naturales; y d) la promoción de las organizaciones productivas y sociales locales.

Dimensiones sociales, económicas y medioambientales

Construcción de modelos de desarrollo sostenibles para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras

7. La pobreza y la degradación de los recursos naturales son manifestaciones sociales y ecológicas del modelo de desarrollo actual, que no pueden tratarse como fenómenos aislados. Durante el último medio siglo, ALC ha transitado por dos modelos de desarrollo. Uno se caracteriza por la sustitución de importaciones y otro, a partir de 1982, se fundamenta en la globalización de la economía y el comercio: un modelo hacia afuera. En todo el período, los problemas ambientales, el deterioro de los recursos naturales y la pobreza se han agudizado y manifiestan lo inadecuado de los modelos para conservar y mejorar el capital natural y lograr el progreso y el desarrollo humano.
8. El reto para ALC consiste en adoptar un modelo de desarrollo que valore adecuadamente los recursos básicos de la sociedad, es decir, los recursos humanos y los recursos naturales. Son inaceptables la perpetuación de la pobreza con niveles insuficientes de satisfacción de necesidades materiales y el consumismo insostenible que presiona sobre los ecosistemas, elementos básicos en la producción de bienes y servicios, y sustentadores de toda forma de vida.
9. La simultaneidad de acción en los ámbitos político, económico, social y ambiental es necesaria para que las propuestas de desarrollo tengan oportunidad y viabilidad y apunten a una sociedad más segura, justa y equitativa. El crecimiento económico es necesario conjuntamente con una manifestación real en la equidad distributiva y en la sostenibilidad ambiental y de los recursos naturales.
10. Las propuestas nacionales de desarrollo orientadas a la equidad, sostenibilidad y competitividad implican cambios profundos en la estructura sociopolítica y en las relaciones económicas, que permitan corregir las inmensas disparidades económicas y sociales entre países, primeramente, y luego al interior de estos. En consecuencia, los países en desarrollo podrán acceder a las oportunidades del crecimiento del producto mundial bruto y a una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo global.

Gran reto: revitalización del crecimiento económico con sostenibilidad del desarrollo

11. El desarrollo no es crecimiento económico, pero lo implica. El propósito del desarrollo es mejorar y asegurar la calidad de vida de la humanidad; el crecimiento económico es uno de los medios para alcanzarla. El crecimiento económico global en los últimos 50 años ha sido inmenso en términos cuantitativos; sin embargo, su insuficiente consideración de las realidades socioeconómicas y medioambientales tiene efectos negativos y propicia condiciones que amenazan el desarrollo humano sostenible y el equilibrio ecológico del planeta. El crecimiento económico como criterio único para el

análisis en la adopción de políticas está llamado a ser reemplazado por un conjunto de indicadores de la sostenibilidad ambiental y del desarrollo. Se trata de cambiar la orientación del desarrollo, cuantitativa y cualitativamente, sin que ello signifique detener el crecimiento económico. Se debe fijar como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad de vida mientras se viva dentro de la capacidad innata de los ecosistemas que la soportan.

12. El modelo económico para un desarrollo justo, equitativo y sostenible exige considerar el valor presente de los bienes y servicios, que signifique más que las externalidades ocasionadas e insumos incorporados, y que mantenga o mejore de forma indefinida la productividad del ambiente biofísico y social. La valorización económica basada exclusivamente en los costos monetarios de los procesos de extracción, transformación y distribución es insuficiente y contribuye a un uso insostenible de los recursos con la presencia en los mercados de gran cantidad de productos que consumen exceso de materias primas, degradan los recursos naturales y contaminan el ambiente. La “mano invisible” en mercados imperfectos o poco desarrollados no es suficiente para alcanzar una eficiente y equitativa asignación de recursos. Se requiere una institucionalidad adecuada, pública y privada, para obtener respuestas que no surjan espontáneamente de los mecanismos actuales de mercado con sus fallas para reconocer los aspectos de la equidad y la sostenibilidad ambiental.
13. El mecanismo de mercado actual presenta limitaciones como: la relación entre precios y propiedad, el impacto de las externalidades negativas, la no valorización de las externalidades positivas, la distribución intra e intergeneracional de los recursos, la posibilidad de sustituir distintos tipos de capital, tasa de descuento e interés, las implicaciones de la incertidumbre y el estímulo a la especialización en detrimento de la diversidad productiva. Todas ellas no contribuyen al surgimiento de comportamientos sostenibles, lo que nos enfrenta al reto de perfeccionar los mercados en función de la sostenibilidad ambiental y del desarrollo, vincular el comercio con el medio ambiente, el avance en la liberalización de los mercados, el abandono del proteccionismo agrícola en los países industrializados, y mejorar el acceso a los mercados y la transferencia internacional de la tecnología en términos favorables y oportunos.
14. La valorización del futuro plantea crear condiciones económicas y políticas estables, propicias para la inversión y visión de largo plazo; reconstruir y democratizar las instancias de reflexión de la sociedad; compartir más equitativamente la riqueza; y profundizar el desarrollo de las instituciones y de la cultura nacional. Las tasas de interés altas desincentivan la inversión a largo plazo; la fuga masiva y movilidad de los capitales favorecen que el capital dependa menos del estado futuro de los recursos naturales en una región; la creciente brecha social con aumento de la pobreza privilegian el consumo inmediato y la supervivencia; y la respuesta política e institucional cortoplacista, el deterioro de la educación pública y la globalización de valores a través de los medios de comunicación, que propician el egoísmo y el individualismo, erosionan la base social y el patrimonio cultural tan fundamental para un desarrollo alternativo.

Políticas y estrategias nacionales

Hacia la integración de aspectos sociales, económicos y medioambientales en las políticas de desarrollo nacional

15. El combate a la pobreza constituye la preocupación principal de una estrategia de desarrollo nacional que vincula las políticas sociales con las económicas y ambientales y los niveles de acción macro con los micro. En consecuencia, los lineamientos y mecanismos para el combate a la pobreza, a nivel urbano y rural, se ubican en los ámbitos: a) económico; b) de participación política y perfeccionamiento de la democracia; c) de mejoramiento y acceso equitativo a los mercados; d) de opciones para el desarrollo del recurso humano; y e) de armonización de los instrumentos de desarrollo que aseguren el manejo sostenible de los recursos naturales. El enfoque global de combate a la pobreza como efecto estructural no desestima los esfuerzos específicos y compensatorios por realizar y considerar en las políticas de desarrollo nacional. Una estrategia en etapas, orientada a alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico para luego atender los aspectos sociales y ambientales, constituye una opción inviable. Sin mecanismos compensatorios para atender la pobreza urbana y rural, las políticas de estabilización económica y ajuste estructural generan una mayor concentración de los ingresos, desigualdad social y dificultad para el acceso a servicios básicos.
16. El mejoramiento de la calidad de vida de la población y especialmente la de los sectores más pobres constituye la preocupación central de cualquier propuesta de desarrollo. El crecimiento económico reflejado en el aumento de los ingresos por habitante debe, por tanto, ir acompañado de una reducción de la pobreza, de una mayor equidad y de mejoras en educación, salud y nutrición y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Los mecanismos y actores gubernamentales y no gubernamentales de adopción de decisiones tienden a separar los factores económicos, sociales y del medio ambiente en la formulación de políticas, planificación y gestión del desarrollo. Por el contrario, el paradigma del desarrollo sostenible requiere que tales factores se integren y se reflejen en las políticas y demás instrumentos de desarrollo, planificación y gestión, desde el nivel nacional hasta el nivel local y microrregión. Es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad en la elaboración de un programa nacional de desarrollo que integre los asuntos medioambientales y de desarrollo y que favorezca una gestión macroeconómica sostenible para el desarrollo socialmente responsable, eficaz y ambientalmente idóneo.
17. El desafío para los tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas nacionales consiste en incorporar las dimensiones de equidad y conservación de los recursos naturales como elementos prioritarios en la formulación de políticas, de manera que se asegure un uso más eficiente, efectivo y responsable de los recursos disponibles, en beneficio de las generaciones presentes y futuras y, al mismo tiempo, un mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores más marginados que se ubican en los ecosistemas frágiles. Un peso exagerado del comercio en las

estrategias determina que las políticas y las reformas institucionales se dirijan a la búsqueda de posiciones competitivas, basadas en ventajas comparativas que no serán sostenibles en el mediano plazo, por lo que se correría el riesgo de no construir competitividades auténticas basadas en la productividad y en la innovación, sino formas de competitividad espurias que afectarán la propia gobernabilidad de los sistemas y provocarán que el desarrollo de la agricultura y del medio rural sea poco sostenible.

18. La formulación de políticas de desarrollo nacional y sectorial requieren una visión y acción de largo plazo y una evaluación del impacto en la sostenibilidad económica, social y ambiental que dichas políticas pueden ocasionar. Contrario a los comportamientos cortoplacistas, las condiciones actuales demandan un nuevo estilo de planificación y concertación y un esfuerzo prospectivo para identificar amenazas y oportunidades que puedan aparecer en el mediano o largo plazo, moldear escenarios y definir estrategias con el fin de enfrentar distintas eventualidades. Frente a la incertidumbre que existe con respecto a las amenazas ambientales y a las consecuencias del cambio tecnológico, es preciso tener presente el enfoque precautorio en la formulación responsable de políticas relacionadas con sistemas complejos insuficientemente entendidos, y evitar situaciones catastróficas y efectos negativos indirectos en cualquier sector o actividad económica y de desarrollo y en los ecosistemas y elementos sustentadores de la vida en el planeta.
19. En la integración y armonización de los objetivos globales del crecimiento económico con los objetivos específicos de la sostenibilidad y la equidad, a fin de asegurar el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, los tomadores de decisiones en políticas deben adoptar acciones simultáneas por lo menos en cuatro áreas: a) políticas, macroeconómicas, comerciales y financieras; b) marco institucional y legal; c) desarrollo e innovación tecnológicos; y d) mejoramiento de la capacidad del recurso humano. La formación de recursos humanos y el desarrollo de la ciencia y la tecnología constituyen los medios de implementación del desarrollo sostenible más promisorios para la inversión gubernamental y no gubernamental.

Desafío de las políticas sectoriales: promoción del desarrollo agrícola rural sostenible

20. El desarrollo rural sostenible consiste en un conjunto de acciones orientadas por una estrategia nacional y políticas diseñadas específicamente para alterar los factores responsables de las inequidades sociales y económicas y de los desequilibrios espaciales, políticos, sociales, económicos e institucionales que limitan el desarrollo del sector rural, y para asegurar la participación efectiva de la población en los beneficios del desarrollo. Por tanto, comprende: a) los esfuerzos e intervenciones de todas las formas de actividad económica destinados al crecimiento sostenible y equitativo; b) todas las intervenciones y medidas encaminadas a modificar la estructura agraria e incentivar la participación de la población rural; c) todas las inversiones en formación de capital; y d) todas las prestaciones de servicios sociales que se realizan en el ámbito rural. Es preciso, entonces, crear las condiciones para la agricultura y el desarrollo rural

sostenible que reajusten e integren las políticas macroeconómicas y sectoriales tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

21. Los lineamientos de política de desarrollo rural en el marco del desarrollo sostenible deben tener en cuenta los aportes de la economía rural a la seguridad alimentaria, la articulación de la economía rural con la industria y la oferta exportable, el mejoramiento de la productividad de manera sostenible y el enfoque microrregional o de cuencas como criterio focal de políticas. Las propuestas de agricultura y desarrollo rural sostenibles deben incorporar los objetivos de aumentar la producción, mejorar la seguridad alimentaria familiar, incrementar los niveles de calidad de vida y hacer uso sostenible de los recursos naturales mediante mecanismos que satisfagan: a) el aumento de los niveles de empleo, ingresos y consumo mínimo de la población rural; b) la universalización del acceso a servicios sociales; c) la democratización y acceso a procesos de toma de decisiones en los gobiernos nacionales, regionales y locales; d) la gestión sostenible de los recursos; y e) el acceso y utilización de tecnologías de punta y ambientalmente idóneas de producción, gestión empresarial y distribución.
22. La modernización de la agricultura en la región que contemple la equidad, la sostenibilidad de los recursos naturales y el marco programático del desarrollo sostenible, plantea a los países la necesidad de impulsar una estrategia sectorial que incluya los siguientes aspectos: a) revalorización de la importancia del futuro, visión de largo plazo y limitación del cortoplacismo, mediante un patrón que reemplace el criterio de crecimiento del producto como base única para el análisis de políticas; b) construcción de un marco coherente de políticas, desde los planteos globales de política hasta los instrumentos específicos, que promueva la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; c) adecuación del marco institucional que refleje los objetivos y las necesidades del desarrollo sostenible modificando los sistemas institucionales para que las políticas promuevan un comportamiento de los actores sociales consistente con el desarrollo sostenible; d) desarrollo y adopción de indicadores relevantes para la toma de decisiones en una perspectiva que revalorice el futuro y reconozca la sostenibilidad como dimensión central en los procesos de desarrollo; e) impulso de un nuevo patrón tecnológico que permita mejorar la productividad y el crecimiento económico requeridos y asegurar la conservación de los recursos naturales y la protección del ambiente; f) promoción de un nuevo perfil de recursos humanos que resalte la sensibilidad, la visión sistémica, la capacidad gerencial y los conocimientos técnicos para enfrentar la nueva agricultura; g) adopción de una perspectiva multinacional en la formulación de programas frente a la gestión de recursos compartidos por varios países; y h) adopción de una visión sistémica de la agricultura que acepta la interdependencia de todos los sistemas y reconoce que los argumentos de la política, la economía y la ecología están estrechamente relacionados en un complejo de causas y efectos que dificulta la diferenciación de unos y otros.
23. Las dificultades para comprender la multidimensión e interdependencia de los fenómenos que afectan y son afectados por el comportamiento de la agricultura plantean la necesidad de cambiar la visión tradicional de la agricultura. La dificultad se explica porque entre los agentes vinculados a la agricultura predomina una visión

unidisciplinaria, sectorialista, autárquica, parcial y estática, que limita la visualización de vínculos con el resto de la economía, el medio urbano, la sociedad y el entorno mundial. Los cambios en los tiempos actuales son tan dinámicos que con la concepción tradicional de la agricultura no se logran comprender y anticipar oportunamente sus efectos, debido también al severo atraso en el conocimiento de los fenómenos que conciernen a la evolución de la agricultura y actividades relacionadas.

24. La conceptualización correspondiente al enfoque sistémico de la agricultura presenta a los agroecosistemas como subsistemas del sistema socioecológico y su utilización permite identificar los atributos o propiedades fundamentales de los agroecosistemas que subyacen en la sostenibilidad del desarrollo de la agricultura y de los recursos naturales. Así un sistema para ser considerado sostenible debe presentar los siguientes atributos: a) mantenimiento de la disponibilidad de los recursos en el tiempo, que se refiere a la disponibilidad de recursos tanto económicos como tecnológicos y naturales que condicionan los rendimientos y el volumen de producción; b) adaptación y flexibilidad, que implican un grado de plasticidad, una capacidad de ser influenciado; c) robustez, elasticidad y estabilidad, frente a vulnerabilidad o fragilidad, que se refieren a la capacidad de los agroecosistemas para mantener cierto grado de permanencia frente a las variadas e inevitables perturbaciones a que está expuesto todo sistema de existencia física; d) capacidad de respuesta, que se relaciona con la capacidad del sistema para afrontar los cambios de origen interno o externo, una respuesta activa al cambio; e) autosuficiencia, que enfatiza la importancia de desarrollar mecanismos que permitan cimentar la capacidad interna del sistema socioecológico para definir endógenamente sus propios objetivos y prioridades, su identidad y sus valores, sin significar con ello autarquía; y f) “potenciamiento” (*empowerment*), que se refiere a la capacidad del subsistema humano no solo para responder al cambio sino para innovar e inducir el cambio, tanto dentro como fuera de sus fronteras, en la búsqueda de sus propias metas. Es la capacidad para interactuar con otros sistemas en términos más igualitarios y ejercer influencia de acuerdo con sus propios intereses.
25. Este conjunto de seis atributos es apropiado para evaluar los procesos y proyectos de desarrollo de la agricultura y los recursos naturales según su sostenibilidad.
26. En términos operativos, el enfoque sistémico de la agricultura fija el desarrollo sostenible como propósito y lo define de acuerdo con la competitividad, la equidad y la solidaridad que interactúan y que articulan, con un nuevo contenido y de manera renovadora, los aspectos técnico-económicos, sociopolíticos, culturales y ecológicos de una agricultura moderna para que sea sostenible a mediano y largo plazo. Como una estrategia transformadora que guía la acción en todos los niveles, el enfoque de agricultura sistémica emplea como eje central la transformación inducida, la cual considera cuatro tipos de transformaciones necesarias para alcanzar una agricultura moderna (entendida como competitiva, equitativa y solidaria) y sostenible en el tiempo: humanas, productivas, comerciales e institucionales, de forma que se logre un verdadero cambio social en el marco de los compromisos internacionales y de la creciente integración americana.

27. La adopción del enfoque de agricultura sistémica por parte de los países contribuiría también a la función de la gobernabilidad en tres acciones: a) profundizar la descentralización y reconstruir la institucionalidad agropecuaria que permita la democratización y la reactivación de la agricultura; b) fortalecer la autogestión, la gerencia participativa y la concertación en todos los niveles de la agricultura y su entorno rural y urbano; y c) consolidar la paz, la cohesión social y la estabilidad en el ámbito rural.

Medios de implementación

Proyectos y programas de desarrollo: eslabones en la construcción de la sostenibilidad, local y regional

28. La formulación y contribución de los proyectos y programas a la sostenibilidad ambiental y del desarrollo exigen la comprensión completa de todo el paradigma del desarrollo sostenible. Por tanto, los proyectos y programas, instrumentos oportunos para la adecuada asignación de recursos de uso múltiple y optativo, estarán orientados a la satisfacer las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras, como lo plantean el concepto de desarrollo sostenible y los lineamientos programáticos acordados en la Cumbre de la Tierra, en términos de equidad, mantenimiento o el mejoramiento de la base de recursos y fortalecimiento de la sostenibilidad local.
29. La sostenibilidad de los proyectos de desarrollo comprende el análisis, consideración e incorporación de un conjunto de factores como: a) la sostenibilidad sociocultural, que toma en cuenta la organización social existente, la jerarquía comunitaria, las tradiciones, creencias y organización local que contribuyen a asegurar cualquier actividad de desarrollo rural sin olvidar el papel asignado por la sociedad local a mujeres, gente de mayor edad y jóvenes; b) la sostenibilidad técnica, que implica que la población que utilice una tecnología disponga de los recursos y conocimientos en el momento necesario, lo que incluye la existencia de una tecnología apropiada, preferiblemente validada, acceso a los recursos necesarios a nivel local o por medio del proyecto, personal técnico para suministrar asistencia técnica, capacitación para transferir los conocimientos necesarios e investigación para mejorar la tecnología y enfrentar exitosamente las situaciones del proyecto; c) sostenibilidad económica, donde el cambio introducido por un proyecto debe ser rentable para el beneficiario que deberá disponer de suficientes recursos, de inversión y de los generados por el proyecto para cumplir sus actividades de forma continua; asimismo, el diseño de bienes y servicios debe responder a un enfoque sostenible que implica considerar el análisis del ciclo de vida del producto; d) sostenibilidad ecológica, que vela por la base de recursos que debe preservar cualquier esfuerzo de desarrollo rural fundamentado en la producción agropecuaria y forestal y en las industrias que se derivan del procesamiento y transformación de esa producción; e) sostenibilidad institucional, que implica asegurar o desarrollar la capacidad institucional en una contraparte nacional, regional o local para ejecutar y dar seguimiento a los cambios adoptados; y f) sostenibilidad política y legal, que se preocupa porque las leyes, normas, instrumentos y procedimientos

nacionales y sectoriales no impacten negativamente los cambios y beneficios generados por el proyecto.

30. La formulación de proyectos de inversión agrícola y de desarrollo rural en el marco de la agricultura y el desarrollo rural sostenible debe considerar e incorporar la variable ambiental en las fases iniciales de formulación que permitan establecer la competitividad de los bienes y servicios al incorporarse los efectos externos producidos por su ejecución. En consecuencia, la formulación de proyectos encuentra en la evaluación ambiental un instrumento para identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales potenciales, negativos y positivos, así como su prevención, corrección y valoración.
31. La sostenibilidad de un proyecto se da cuando aporta un nivel apropiado de beneficios durante un período prolongado luego de concluida la ayuda exógena, mantiene o mejora la base de recursos naturales y asegura una distribución equitativa de los beneficios generados. Para ello es indispensable tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) comprensión integral del desarrollo sostenible, así como de sus impactos en el tiempo y en el espacio, y del desarrollo de recursos humanos capacitados para entenderlo y aplicarlo a los programas de desarrollo; b) participación de la población meta de forma individual y en grupos organizados en las fases de formulación, ejecución y evaluación de proyectos y desarrollo de la capacidad de autogestión del desarrollo, a nivel de los organismos de base; c) concentración en los procesos de desarrollo apoyados por mejoras en la tecnología y en los sistemas de producción, en vez de poner todo el énfasis en la tecnología; d) revaluación del concepto de proyecto y consideración de nuevos paradigmas para promover el desarrollo rural; e) aportación de metodologías para evaluar la sostenibilidad de proyectos durante las fases de diseño, ejecución y después de terminado el apoyo externo; y f) capacitación técnica y en desarrollo sostenible a todos los actores.

Amplio acceso a las tecnologías sostenibles y ambientalmente idóneas de transformación y gestión

32. El reto tecnológico consiste en elevar la producción de alimentos a menor precio, proteger el ambiente, mantener la equidad dentro y entre generaciones conservando los niveles de productividad de la tierra en las áreas actuales de alto potencial, e incrementar la productividad de la mayor proporción de los terrenos agrícolas de bajo potencial, sin olvidar que algunos recursos naturales y servicios ambientales son difícilmente sustituibles con la tecnología existente. Todo ello exige repensar el concepto de bienestar y el proceso productivo de bienes y servicios mediante la utilización de tecnologías biofísicas, económicas, sociales e institucionales, tanto de transformación como de gestión, capaces de satisfacer la demanda creciente e insatisfecha originada por el crecimiento de la población y por la responsabilidad ética de una equidad en la distribución de beneficios y satisfactores para la mayoría excluida de la humanidad. Consecuentemente, es preciso crear mecanismos para el desarrollo y el acceso a tecnologías que apoyen efectivamente el desarrollo sostenible y a

tecnologías de punta, cuyo manejo y aplicación conjunta permitan la competitividad, la equidad y la sostenibilidad.

33. La diversidad de los sistemas de producción nos permite ser menos vulnerables a los desastres de la naturaleza y menos dependientes de los insumos externos, lo que fortalece el atributo sistémico de robustez, elasticidad y estabilidad. Por tales razones, dichos sistemas deben ser rescatados, fortalecidos y promovidos. El mercado ha promovido una especialización productiva para aquellos que disponen de una ventaja comparativa en el campo económico, y desconoce los aspectos e implicaciones ecológicas y desestabilizadoras de tal sistema productivo en los agroecosistemas. El modelo predominante de generación y transferencia de tecnología excesivamente reduccionista, formalista, productivista, especializado y poco participativo genera, transfiere y promueve la adopción de tecnologías aplicables a condiciones muy favorables y uniformes, con rangos estrechos de aplicación, que ignoran la visión de largo plazo.
34. Como alternativa al enfoque productivista y especializado, se promueve el apoyo a un nuevo paradigma de la investigación para la sostenibilidad, que ubique el ecosistema y sus interacciones en el centro de preocupación, ligado a la investigación y a la transferencia participativas. Lo anterior favorecerá la diversificación y la productividad del sistema con todos los productos y servicios, mantendrá el capital ecológico, impulsará la transferencia horizontal y el trabajo en grupos, y aplicará los factores de mayor éxito en la gestión de los socioagroecosistemas. El acceso y la transferencia de tecnologías ecológicamente idóneas comprenden entonces sistemas integrales que incluyen conocimientos científicos, empíricos, bienes, servicios y procedimientos de organización y gestión compatibles con las prioridades socioeconómicas, políticas, ambientales y culturales, adoptadas a nivel nacional y local, y requieren de un ambiente de cooperación internacional que permita el flujo de tecnologías de y hacia cualquier país, región o microrregión.

Democratización de la información y establecimiento de mecanismos de medición y monitoreo del desarrollo sostenible

35. El acceso a la información para la toma de decisiones que integren las preocupaciones del medio ambiente y el desarrollo es esencial para todos los actores y en todos los niveles de decisión, desde el ámbito global preocupado por los ecosistemas globales y las disparidades económicas y sociales hasta el nivel local e individual en las decisiones de consumo, producción, competitividad y gestión del desarrollo sostenible. Existen limitaciones en cuanto a la información disponible, y su acceso con respecto a recursos naturales, desarrollo e indicadores apropiados al propósito del desarrollo sostenible. Por tanto, es necesario crear y fortalecer los sistemas de información sobre desarrollo humano, recursos naturales, medio ambiente y mecanismos de alerta temprana, y establecer indicadores que permitan analizar la evolución del patrimonio de recursos naturales y del desarrollo a nivel regional, nacional y local. Se deben respetar las particularidades de cada realidad e involucrar la participación de la sociedad civil

organizada y público en general en el entendimiento, monitoreo y evaluación del estado y la evolución de ecosistemas, recursos naturales, contaminación y aspectos económicos, sociales, políticos y culturales inherentes al desarrollo humano.

36. El análisis de la sostenibilidad necesita un conjunto de indicadores propios para cada sistema por evaluar. No existen indicadores universales. Cada sistema, dependiendo de su nivel de agregación, categorías y elementos, tendrá su propio conjunto de indicadores que, para lograr convenientemente su propósito, deben tener y satisfacer ciertos atributos y condiciones. Muchos de los indicadores en uso no suelen cubrir adecuadamente las exigencias planteadas por los atributos de la sostenibilidad y responden a propósitos anteriores a la preocupación por la sostenibilidad ambiental y del desarrollo. Por ello son necesarios el discernimiento y la discreción en su uso. También es importante aprovechar la información que puedan brindar mientras se reexaminan los medios y herramientas disponibles para evaluar y vigilar la evolución y tendencias en el estado del medio ambiente, el uso de los recursos naturales y los procesos de desarrollo, y mientras se elaboran índices para el desarrollo sostenible que proporcionen una base sólida para la toma de decisiones en todos los niveles y contribuyan al establecimiento de un sistema integrado de indicadores del medio ambiente y el desarrollo humano.

Marco institucional y fortalecimiento de la capacidad nacional para ejecutar y evaluar opciones de desarrollo sostenible

37. Son fundamentales y urgentes las reformas institucionales y la construcción de un marco institucional que refleje los objetivos y las necesidades del desarrollo sostenible, así como la creación y el aumento de la capacidad endógena en la toma de decisiones independientes y equitativas que acompañen las transformaciones productiva y comercial, con el fin de asegurar decisiones en política, cuyas acciones derivantes sean compatibles con la sostenibilidad del desarrollo y promuevan el entorno propicio a la inversión de largo plazo, el acceso a la tecnología para el desarrollo sostenible y la creación de los espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil. Esto permitirá evaluar y ejecutar opciones de desarrollo que concilien las necesidades, prioridades, limitaciones y oportunidades nacionales con los lineamientos programáticos del desarrollo sostenible acordados en la Cumbre de la Tierra y posteriores cumbres mundiales y regionales, y con los acuerdos jurídicos internacionales complementarios.
38. El escenario internacional conformado durante la última década en lo político, financiero y comercial, ligado a los procesos nacionales de ajuste estructural y los procesos subregionales de integración, condiciona e impulsa las transformaciones comerciales y productivas y demanda una transformación institucional que responda tanto a sus exigencias, por ejemplo la competitividad, como a la preocupación internacional por el medio ambiente, grupos sociales marginados y condiciones laborales. El marco institucional actual y las capacidades desarrolladas responden a otros momentos históricos, percepciones y propósitos, de manera que es inevitable la

transformación de los marcos institucionales público y privado y una redefinición de funciones, servicios e interrelaciones entre ambos sectores, lo cual asegure transparencia, fiscalización y rendición pública de cuentas. La competitividad es una tarea de envergadura nacional que requiere compromisos de la sociedad en su conjunto y de una cohesión de lo público y lo privado que involucre a: unidades productivas, grupos de productores y empresas al interior de los sistemas agroindustriales, organizaciones gremiales e instituciones del Estado. Este esfuerzo se dirige a construir una nueva institucionalidad que facilite la concertación y la responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado en el diseño y la aplicación de políticas, inversión en infraestructura y servicios de apoyo a la agricultura y el desarrollo de la inteligencia económica y de mercados para identificar y enfrentar los problemas, retos y oportunidades.

39. La reforma del sector público agropecuario significa fortalecerlo y hacerlo más eficiente sin renunciar a su papel de custodio de los intereses de las comunidades local, nacional y regional. Además, implica el establecimiento de normas claras y estables para su funcionamiento y el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones locales como espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil en la adopción, ejecución y monitoreo de esfuerzos de desarrollo sostenible. Lo anterior promoverá una mayor participación de esas entidades en la definición de planes locales y regionales de desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales, el financiamiento de actividades de desarrollo de interés local o regional, el fomento de la creación de empresas que integren a los actores como socios, la oferta de servicios de asistencia técnica, el apoyo a las iniciativas locales de crédito y el establecimiento de enlaces con entidades públicas nacionales.

Educación y desarrollo del recurso humano para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de comunidades

40. La educación ambiental y para el desarrollo sostenible es esencial e ineludible para los propósitos de la sostenibilidad en todos los niveles y para todos los sectores de la sociedad. Debe contribuir a asegurar que las políticas del sector agropecuario, y cualquier otra que lo afecte, no sean contradictorias con el desarrollo humano y con una gestión adecuada de los recursos naturales y del medio ambiente. Esto se logrará mediante la incorporación de conceptos de desarrollo sostenible en todos los niveles de la educación, la creación de métodos de enseñanza nuevos y, principalmente, el fortalecimiento de la participación de la comunidad y de su colaboración en materia de educación. Particularmente con el sector agropecuario, las instituciones con actividades educativas deben enfrentar los problemas de la educación en general, las debilidades en el campo de la ciencia y la tecnología y los retos planteados por la situación internacional de la agricultura. Por lo tanto, deben reorientar sus estrategias de educación, investigación, extensión comunitaria y de formación de recursos humanos, con el propósito de adelantarse a los cambios y reaccionar exclusivamente ante ellos.

41. La reorientación y adopción de una visión holística en el desarrollo del recurso humano y educación formal y no formal es imprescindible en la formación de capacidades creativas e innovadoras requeridas para la adopción del paradigma del desarrollo sostenible. La reorientación de la educación y la formación del recurso humano significa abandonar los enfoques reduccionistas del conocimiento y la realidad y abordar holísticamente los aspectos de la dinámica del medio ambiente físico-biológico, socioeconómico y del desarrollo humano, incluidos los aspectos éticos de convivencia global y el desarrollo espiritual individual y de conciencia social que favorezcan el cambio de actitud en todos los actores de la sociedad y la adopción de valores nuevos que posibiliten el desarrollo sostenible. Así pues, el esfuerzo educativo y de formación del recurso humano debe atender la demanda proveniente de los desniveles en conocimientos y capacidades técnicas para asegurar mayor empleo y productividad, y responder con visión prospectiva a las necesidades y presiones de la globalización, la modernización productiva, el medio ambiente, el desarrollo de las presentes y futuras generaciones, y la formación ética y humanista de todos los actores del desarrollo para comprender las responsabilidades globales con la humanidad y el planeta.

El IICA y el Plan de Mediano Plazo 1994-1998

42. El IICA, en su condición de organismo especializado de cooperación técnica en agricultura del sistema interamericano, adoptó el compromiso de contribuir a estimular, promover y apoyar a los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo agrícola y el bienestar rural. Tal propósito se señala en el Plan de Mediano Plazo 1994-1998, instrumento de orientación prospectiva, cuyo objetivo general se centra en el logro del desarrollo agropecuario sostenible en el marco de la integración hemisférica y como contribución al desarrollo rural humano. Este desarrollo rural humano se entiende como un proceso social, económico y político que: a) impulsa el cambio de las sociedades rurales y sus relaciones con la sociedad global y la economía nacional; b) propicia el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural; c) busca elevar la producción y productividad de la agricultura y la creación de oportunidades en el campo; d) apoya la organización social de la población rural, la incorporación de la mujer y los jóvenes en el proceso productivo, y el mejoramiento del acceso a los servicios esenciales; y e) favorece un desarrollo regional equilibrado, la conservación de los recursos naturales, la gestión ecológica del medio ambiente y el respeto estricto a la diversidad cultural.
43. Tres principios importantes fundamentan las propuestas y el quehacer institucional dentro de una visión renovada de la agricultura. Ellos son: a) la sostenibilidad, que busca el compromiso de producir sin afectar adversamente el medio ambiente y la base de recursos naturales; b) la equidad, que busca consolidar la organización de la sociedad en donde la vinculación de los distintos actores del desarrollo y grupos sociales propicie la progresiva creación de oportunidades, ampliación de capacidades, el respeto a los derechos de todos, elimine las causas que originan e incrementan la pobreza y mejore la calidad de vida; y c) la competitividad, que busca la eficiencia, la calidad de los productos y la adecuada inserción en los mercados.

44. La propuesta de desarrollo agropecuario sostenible incorpora cuatro transformaciones estrechamente vinculadas que constituyen los objetivos específicos del IICA en su apoyo a los sistemas institucionales de los Estados Miembros. La primera se refiere a las transformaciones de sus procesos productivos que favorezcan la diversificación, la reconversión, el procesamiento de la producción apoyada en la innovación tecnológica y la eficiencia productiva en busca de una agricultura competitiva que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes y el manejo racional de los recursos naturales y el medio ambiente. La segunda se refiere a las transformaciones comerciales, que buscan elevar los niveles de competitividad nacional y regional de los sistemas agroalimentarios en los mercados. La tercera transformación institucional se orienta a una nueva función de los sectores público y privado y a una nueva actitud de cooperación sectorial e intersectorial. La cuarta transformación incluye al recurso humano.
45. Cuatro elementos constituyen la estrategia general del IICA para el logro de los objetivos institucionales, que buscan una oferta de cooperación con excelencia técnica y una capacidad de respuesta selectiva a las demandas. Ellos son: a) la efectividad, en busca de una institución eficiente en el uso de recursos y eficaz en la definición y logro de sus resultados; b) la cooperación técnica participativa, basada en el trabajo en equipos interdisciplinarios e interinstitucionales; c) la diferenciación por regiones en la formulación de propuestas, que reconoce las diferencias sociales, culturales, ecológicas y productivas regionales; y d) la concentración en instituciones, que fortalece las instituciones claves de los sectores público y privado en aras de establecer sistemas institucionales que contribuyan significativamente al desarrollo agropecuario sostenible y al desarrollo rural humano.
46. El planteamiento estratégico y operativo del IICA se origina en la adopción de una visión renovada de la agricultura y el medio rural, que la distingue de la visión tradicional, con dos fuerzas que se retroalimentan, a saber, la modernización y la democracia y con tres elementos interrelacionados. Ellos son: a) el enfoque sistémico, que pretende superar el enfoque tradicional mediante tres componentes operativos –los espacios territoriales, las cadenas productivo-comerciales y las relaciones entre ambos–; b) la finalidad, es decir, el desarrollo sostenible de los países y de la agricultura y el medio rural; y c) la estrategia, que considera cuatro tipos de transformaciones que orientan la acción –la productiva, la comercial, la institucional y la humana.
47. La misión, el objetivo general, la estrategia y los principios rectores contenidos en el Plan de Mediano Plazo, en lo estratégico, y las Areas de Concentración y los Servicios Especializados, en lo operativo, y sus respectivos objetivos ilustran en términos generales la contribución regional del Instituto al proceso de desarrollo sostenible global y, en particular, a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles.

CAPITULO IV. CONSTRUCCION DE NUESTRA AGENDA DE TRABAJO PARA LA SOSTENIBILIDAD

50. La nueva realidad científico-tecnológica, el cambio político e ideológico acaecido con el fin de la Guerra Fría, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, la firma y vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) y los procesos de integración subregional configuran una nueva dinámica político, ideológica y comercial para la Región que encuentra su expresión nacional en una mayor conciencia por alcanzar y mantener los equilibrios básicos que fundamentan el desarrollo sostenible: la estabilidad macroeconómica, el equilibrio en la estructura social, la consolidación de los sistemas político-institucionales y la recuperación y mantenimiento del medio ambiente. No obstante, en la Región no se aprecia una estrategia integral de transformación institucional para la agricultura y el medio rural. En términos generales, los cambios en la institucionalidad han estado motivados por las exigencias de los programas de ajuste estructural y por una actitud reactiva ante los compromisos internacionales de orden comercial y financiero. Particular énfasis se ha puesto, a partir de criterios fiscalistas, en reducir el tamaño del Estado mediante acciones de privatización y en eliminar muchos de los instrumentos tradicionales de política sectorial, como respuesta a requisitos de la liberalización de los mercados.
51. Los cambios en el entorno mundial y regional seguirán dando lugar a una acelerada transformación de la institucionalidad internacional, en la cual la agricultura ya no constituye una excepción. Es importante conocer y entender los cambios y el entorno que determinan las políticas de la Región. Indicadores tradicionales recientes sobre la evolución en el desempeño de la agricultura señalan una situación de deterioro derivada de las múltiples desarticulaciones entre la agricultura y su entorno. Por ello sin una concepción articulada de la actividad primaria con su ambiente nacional e internacional, esos cambios se seguirán viendo como amenazas para muchos; en efecto, solo unos cuantos los verán como oportunidades, por lo que así se consolidará una tendencia indeseable hacia una agricultura polarizada, constituida por “islas modernas en mares de pobreza”.
52. El Estado y la sociedad civil impulsan transformaciones en la institucionalidad de la agricultura y el medio rural en un esfuerzo por adaptarse a un nuevo modelo de desarrollo, ahora en construcción. Sin embargo, la limitación más seria que enfrenta la modernización de la institucionalidad se encuentra en la visión tradicional de la agricultura que aún mantienen los agentes vinculados a ella: una visión unidisciplinaria, sectorialista, parcial y estática, que empaña la apreciación de sus vínculos con la sociedad rural y con el resto del sistema económico nacional e internacional. Esto se refleja en una actitud reactiva, e incluso pasiva, que se observa en las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura, frente a los cambios del entorno. La nueva institucionalidad debe responder a una visión renovada de la agricultura y el medio rural, con base en un paradigma de cooperación y convergencia en las relaciones

entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de una economía de mercado. Este nuevo paradigma es fundamental para fortalecer la gobernabilidad, como condición que lleva a sociedades más democráticas que garanticen el desarrollo sostenible.

53. A pesar del significativo peso de la agricultura en las economías y sociedades de la Región, el tema agrícola ha perdido relevancia. La estrategia de sustitución de importaciones penalizó al sector con políticas antiagrícolas y el nuevo modelo aperturista supone una mejora en el comportamiento de la agricultura. No obstante, la información disponible señala que el crecimiento de la agricultura fue mayor en el pasado que con el modelo actual y, a la vez, comparativamente menor al crecimiento del producto agrícola dado en otras regiones del mundo. Mientras en ALC la tasa de crecimiento del producto agrícola fue en promedio 2.1% en 1980-1989 y 2.4% en 1990-1994, en Africa fue de 2.64% y en Asia de 3.85% para el período 1979-1994. Además, las exportaciones agrícolas regionales crecen a tasas menores durante el período de apertura, 2.3% entre 1990 y 1994, mientras las importaciones agrícolas crecieron a tasas del 12%. El dinamismo de las exportaciones se observa en el marco de los bloques subregionales más que en relación con terceros mercados, lo que contradice la inviabilidad del comercio intrarregional de origen agropecuario. El nuevo modelo ha dinamizado las actividades agrícolas vinculadas a la exportación. Esto desalienta la producción para el mercado local y expone a los productores nacionales a la competencia externa, lo que propicia la tendencia hacia procesos de modernización excluyente que apuntan a una agricultura polarizada. Proyecciones del desbalance entre la evolución demográfica con el crecimiento de la oferta de alimentos concluyen que para el año 2030 se provocará una mayor presión sobre los recursos naturales y sobre las escasas disponibilidades de alimentos, con efectos preocupantes para países con menor poder adquisitivo y dependientes de las provisiones externas.
54. Las reformas económicas y las transformaciones institucionales emprendidas no han contribuido a dinamizar la producción agrícola ni a convertir los resultados de su evolución en mejoras en la equidad, la competitividad y la sostenibilidad. Por ello, es importante analizar y evaluar a tiempo las lecciones de esta etapa de transición, con la finalidad de introducir los cambios de dirección que permitan moldear la nueva institucionalidad. Algunas reflexiones sobre la experiencia recogida son:
- a) La apertura de las economías es mucho más que una reducción de niveles arancelarios; deben abordarse enfoques estratégicos más integrales y prepararse para participar con las nuevas reglas del juego. De lo contrario, se permanece en una liberalización comercial que solo permite a los más aptos –en términos económicos, financieros, tecnológicos y gerenciales– participar con éxito en dicho juego.
 - b) Lo expuesto conduce a una mayor polarización entre unos pocos actores privados que se modernizan y compiten en mercados locales e internacionales, y la mayoría restante que queda rezagada, sin posibilidad de modernizarse y en peligro de sucumbir ante la competencia, con los consecuentes costos sociales y políticos.
 - c) La racionalización y redefinición de papeles de los sectores público y privado deben continuarse con un fortalecimiento de sus organizaciones que se derive de ese proceso. Si

eso no sucede, las deficiencias en las instituciones se convierten en elementos retardatarios y obstaculizadores. Las instituciones, por el contrario, deben utilizar elementos facilitadores que generen altas sinergias en torno a actividades, procesos y grupos de individuos, cuyos beneficios son difícilmente apropiables por agentes económicos privados que actúan individualmente.

- d) Si se trasladan funciones del ámbito público a la sociedad civil, sin desarrollar de forma adecuada las capacidades para asumir dichas funciones, se producen vacíos institucionales que obstaculizan el desarrollo de las actividades socioeconómicas en la agricultura y el medio rural.
- e) La "mano invisible" en mercados imperfectos o poco desarrollados no es suficiente para alcanzar una eficiente y equitativa asignación de recursos. Por lo tanto, se requieren instituciones adecuadas (públicas y privadas) para obtener respuestas que no surjan espontáneamente de los mecanismos típicos del mercado.
- f) Ante las restricciones de recursos públicos para la inversión en tecnología e innovación y el limitado esfuerzo de los actores privados en este campo esencial para la competitividad, se requiere construir soluciones institucionales imaginativas que permitan revertir esta situación y promover el cambio tecnológico que demandan los actores de la agricultura para competir con éxito en los mercados.
- g) Resulta esencial diseñar un nuevo perfil de recursos humanos para activar el desarrollo de la agricultura y del medio rural, de acuerdo con las líneas determinadas por las tendencias del entorno mundial, regional y nacional. En mercados más abiertos y competitivos, se requieren, por ejemplo, recursos humanos con capacidad para negociar, manejar información y dirigir procesos productivos y comerciales.
- h) Debe lograrse una articulación entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales agrícolas, con el fin de que se refuercen mutuamente y no se anulen por conflictos entre objetivos. Así, por ejemplo, en una estrategia que procura vincular más la agricultura nacional con los mercados internacionales, ciertas políticas que se centren en el control de la inflación pueden generar distorsiones en los macroprecios clave (tipo de cambio y tasas de interés) que atenten contra los sectores de productores orientados al mercado exterior.
- i) Persisten los problemas sociales de la equidad y la utilización racional de los recursos naturales, sin que se haya desarrollado un enfoque integral para su tratamiento, ni marcos institucionales adecuados para definir y ejecutar políticas que contribuyan a un desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.
- j) Los cambios ocurridos durante los últimos quince años, en los cuales la agricultura pareciera haber evolucionado pobremente, obligan a revalorizar su real contribución económica y social, redefinir su papel, objetivos, formas de medir su desempeño y reorientar el funcionamiento de sus instituciones.

55. Posicionar a la agricultura en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad constituye una tarea urgente por enfrentar. Las situaciones prevalecientes en los países de la región indican que la agricultura ha quedado retrasada como actor principal de ese proceso, y ha adoptado una posición reactiva, más que contribuido a la construcción de esa nueva institucionalidad, considerando que la agricultura es un componente fundamental de los cuatro objetivos del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas que acordaron los Presidentes en la Cumbre de Miami en 1994.
56. Ante la evidencia de los efectos negativos del proceso de desmantelamiento del Estado, emergen paulatinamente criterios y evidencias de que el sector público debe mantener su intervención directa con respecto a ciertos grupos vulnerables y objetivos sociales de largo alcance, como el combate a la pobreza rural y la preservación del medio ambiente, y que debe promover la organización de la sociedad civil en el medio rural, con el propósito de asumir un papel protagónico y desarrollar sus capacidades para ejercer las funciones que le competen y que signifiquen un paso de condición de beneficiarios a protagonistas. En este sentido, el IICA concentra sus esfuerzos en el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural con una visión renovada de la agricultura y el medio rural, que busca revalorizar la agricultura recurriendo al enfoque de sistemas para captar la esencia de las nuevas funciones. Sostiene que el desafío por librar consiste en vincular estrechamente la modernización y la democracia, de manera que se conviertan en dos fuerzas que se retroalimenten para que la modernización amplíe la base de sustentación de los agentes socioeconómicos, beneficiarios y protagonistas del proceso de transformación integral de la agricultura y el medio rural.
57. La visión renovada de la agricultura se define en términos de tres elementos: a) el enfoque sistémico, que permite interpretar la multidimensionalidad de la agricultura y sus organizaciones.; b) la finalidad, el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, que da sentido de dirección y de pertenencia a todo el proceso de transformación; y c) la estrategia, que sirve como guía para la transformación integral de la agricultura y el medio rural que garantiza la finalidad antes apuntada. A su vez, el enfoque sistémico define tres componentes operativos que permiten analizar y actuar sobre la agricultura y el medio rural, a saber: los espacios territoriales, las cadenas productivo-comerciales y las interacciones entre ambos y con los sistemas que constituyen su entorno. Los espacios territoriales se definen como el escenario sociopolítico en el cual se articulan relaciones sociales y económicas. Las cadenas productivo-comerciales se insertan en esas unidades territoriales y articulan la actividad agropecuaria primaria con el resto del sistema económico, hacia atrás, hacia adelante y de forma horizontal. Las interacciones de las cadenas con los espacios territoriales y los sistemas económico, social, político-institucional y ambiental constituyen su entorno. Deben ser instrumentadas para inducir sus equilibrios y asegurar su estabilidad. La sostenibilidad del proceso de desarrollo depende de la construcción y manejo de esos equilibrios en el marco de la estrategia global que en tal sentido adopte el país. El enfoque sistémico de las organizaciones vinculadas a la agricultura y el medio rural se orienta a la superación de la concepción restringida de su naturaleza y funcionamiento. Con este enfoque, las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil se conciben como organizaciones abiertas en proceso permanente de aprendizaje social, lo que facilita la incorporación de conceptos de visión compartida, sistemas institucionales, vinculación entre los sectores

público y privado, trabajo en equipos interdisciplinarios y capitalización del recurso humano. La finalidad de la visión renovada de la agricultura, el desarrollo sostenible de un país y por tanto de la agricultura y el medio rural, se define como un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual se articulan competitividad, equidad y sostenibilidad. Esta articulación conducirá a sociedades más democráticas siempre que se sustente en el principio de la solidaridad. El tercer y último elemento de la visión renovada de la agricultura, la estrategia, incorpora cuatro tipos de transformaciones de la agricultura y el medio rural: productiva, comercial, institucional y humana.

58. La transición a la nueva institucionalidad plantea cinco acciones estratégicas que es necesario activar para que el Estado y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones, contribuyan a construir una nueva institucionalidad acorde con la visión renovada de la agricultura y el medio rural. Estas acciones son: reorientar la reforma institucional, incorporar la nueva institucionalidad internacional, desarrollar la capacidad de conducción efectiva, mejorar la efectividad de los servicios y capitalizar los recursos humanos. La visión renovada plantea que el recurso humano desempeñe un papel central como activador y razón de ser de los procesos de transformación conducentes al desarrollo sostenible
59. La premisa que orienta las cuatro grandes líneas de acción del Instituto en desarrollo rural sostenible –modernización institucional, gestión empresarial, servicios de apoyo a la producción y agroindustria rural– consiste en converger acciones específicas sobre regiones económicamente deprimidas, con el propósito de contribuir a esfuerzos focalizados de combate a la pobreza rural en cada país.
60. Las acciones del Instituto se definen en función de: a) las demandas en apoyo a sus Estados Miembros en sus tres niveles de actuación –nacional, regional e interamericano– para impulsar cuatro transformaciones de la agricultura y el medio rural y alcanzar una agricultura moderna (competitiva, equitativa y solidaria) y sostenible: la productiva, la comercial, la institucional y la social/humana; y b) el sentido de oportunidad que debe ofrecer como organismo de cooperación técnica que se adelanta a los cambios para luego estar en condición de acompañarlos.
61. La condición de organismo interamericano ofrece la oportunidad de adoptar una modalidad de cooperación, que permite la articulación de experiencias nacionales con visiones supranacionales en función de las demandas de los países, y un enfoque participativo basado en el trabajo interdisciplinario e interinstitucional. Las acciones de cooperación técnica participativa importantes para las Américas de cara al Siglo XXI se pueden ubicar en los siguientes temas:
62. **Nuevo contexto internacional: retos y oportunidades para el desarrollo sostenible:**
 - a) Dar seguimiento a la evolución de los eventos en los escenarios internacionales; analizar sus impactos e identificar alternativas que potencian los beneficios para cada nación.
 - b) Mejorar las capacidades nacionales para: (i) las negociaciones económicas y comerciales agropecuarias; (ii) la armonización de las políticas económicas entre socios

comerciales en concordancia con los procesos de integración y con el GATT 94; y (iii) el monitoreo del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los países.

- c) Apoyar a los países en el desarrollo de estrategias para fortalecer su competitividad, lo cual demanda acciones de inteligencia económica y comercial, modelos analíticos para simular impactos de políticas y estudios de mercados, productos y tecnologías para detectar y aprovechar nuevas oportunidades en la producción y el comercio.
- d) Estimular la cooperación horizontal de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología, las acciones nacionales y regionales para la conservación de los recursos naturales, principalmente genéticos, y el desarrollo de la biotecnología.
- e) Apoyar a los sistemas nacionales y regionales de detección, prevención y control de plagas y enfermedades, así como la armonización de medidas sanitarias entre países y su adecuación a normas internacionales.
- f) Colaborar con los países en la promoción de exportaciones, en la identificación de oportunidades de inversión en puntos claves de las cadenas agroindustriales, y en la concreción de alianzas estratégicas con otros organismos internacionales de cooperación técnica y financiera.

63. Hacia una agricultura competitiva: reconversión y modernización productiva y comercial:

- a) Apoyar a los países para que tomen decisiones más fundamentadas con respecto a la integración regional y hemisférica, la competitividad y la formulación y armonización de políticas nacionales.
- b) Brindar asistencia en el análisis y armonización de políticas socioeconómicas (macroeconómicas y sectoriales), así como en la identificación de nuevos instrumentos que permitan mejorar la competitividad del sistema agroalimentario de los países.
- c) Contribuir a mejorar la estructura institucional, incluido el fortalecimiento de la capacidad de los sectores público y privado en el área de análisis de políticas, así como el perfeccionamiento de las habilidades necesarias para ampliar los vínculos con el sector agroalimentario y otros sectores de la economía.
- d) Promover iniciativas organizacionales y de concertación entre el sector público y privado a nivel nacional y regional con el fin de fomentar el comercio, la conquista de nuevos mercados y el aumento de las inversiones en el sector agroalimentario de los países.
- e) Facilitar transferencia y adopción de tecnología relevante para las actividades prioritarias de producción y agroprocesamiento, incluyendo mejoras en los sistemas de información nacionales y regionales utilizados para la generación y transferencia de tecnología.

- f) Brindar asistencia en la formulación de regulaciones congruentes con el GATT y apoyar el desarrollo de servicios de cuarentena, con el fin de prevenir el ingreso o la propagación de enfermedades animales y vegetales.
 - g) Apoyar el diseño de políticas y estrategias de desarrollo rural sostenible que se traduzcan en programas y proyectos que contribuyan al aumento de la productividad y producción agropecuaria, la generación de empleo y el movimiento de los ingresos de la población rural.
64. **La superación de los rezagos del medio rural: el potencial productivo de los pequeños productores:**
- a) Apoyar la generación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible para el sector rural, propugnando equilibrar la asignación de los costos sociales mediante mecanismos de política económica que viabilicen una distribución de los riesgos y costos implícitos de la producción entre consumidores y productores.
 - b) Impulsar nuevos arreglos institucionales públicos y privados que viabilicen el acceso a los servicios de apoyo a la producción y a la agroindustria rural, como crédito rural, tecnología apropiada, comercialización, capacidad de gestión e información de mercados.
 - c) Promover el acceso de hombres, mujeres y jóvenes a servicios que les permitan mejorar sus habilidades y destrezas.
 - d) Adoptar a nivel operativo, en el marco del desarrollo rural sostenible, el enfoque de espacios territoriales –microrregión o región– para los cuales, con base en una perspectiva multidimensional, se plantean estrategias de desarrollo sostenible específicas que potencien sus bases productivas y superen sus principales dificultades.
 - e) Apoyar a los países en el diseño, acompañamiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural y en la formulación y apoyo a la negociación de propuestas para el desarrollo sostenible de áreas fronterizas.
 - f) Incentivar la modernización institucional pública y privada que fortalezca la capacidad de respuesta a las necesidades de los actores sociales y los requerimientos del ambiente y los recursos naturales, y asegurar la sostenibilidad del proceso de desarrollo.
65. **Hacia un nuevo equilibrio político-institucional para una agricultura moderna:**
- a) Apoyar la consolidación de mecanismos institucionales a nivel de los países, que ayuden a superar las causas de los desequilibrios del sector rural.
 - b) Apoyar a los Estados Miembros a impulsar el diseño y operación de procesos de reforma y consolidación de sistemas institucionales que incorporen a los diferentes actores socioeconómicos en los procesos de decisión-acción.

- c) Apoyar el diseño de mecanismos institucionales para el análisis, la reflexión, diálogo y concertación entre actores públicos y privados para mejorar los procesos de decisión-acción y la gobernabilidad efectiva de los sistemas agroalimentarios.
 - d) Impulsar la creación de capacidades y fomentar la organización para que el sector privado desarrolle los servicios que requiere una agricultura moderna, competitiva, equitativa y solidaria.
 - e) Contribuir a la transformación de los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología y desarrollo de redes que articulen el trabajo cooperativo con los países a través de mecanismos regionales.
 - f) Contribuir con los países para mejorar las capacidades institucionales públicas y privadas de los sectores agropecuario y de recursos naturales relacionados con la agricultura, para la formulación de políticas y la implementación de reformas que favorezcan la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
- 66. Para garantizar la herencia de las futuras generaciones: el equilibrio ambiental, el manejo y conservación de los recursos naturales:**
- a) Apoyar a los países en la formulación de estrategias, programas y proyectos de riego que mejoren la capacidad de gestión de los recursos agua y suelo.
 - b) Colaborar con las redes subregionales de cooperación recíproca horizontal entre países en materias de investigación y transferencia tecnológica, recursos fitogenéticos y genéticos.
 - c) Apoyar y dar seguimiento a la creación de un mecanismo de cooperación hemisférico que viabilice la participación de la Región en el Sistema Mundial de Recursos Genéticos.
 - d) Contribuir, conjuntamente con la FAO, el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) en el fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para propiciar la conservación y el uso sostenible y seguro de los recursos genéticos.
 - e) Contribuir a la reflexión y el diseño de estrategias para una agricultura tropical sostenible en América.
 - f) Participar activamente en consorcios interinstitucionales, como el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), que fortalezcan el tratamiento de temas de interés y viabilicen la promoción de actividades de reflexión, intercambio de experiencias, capacitación y formulación de proyectos.
 - g) Establecer y mantener alianzas estratégicas con organismos internacionales, como la GTZ y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), ONGs,

universidades e instituciones nacionales, para diseñar estrategias de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y/o microrregional, incluyendo la formulación de instrumentos de trabajo para el diagnóstico y la preparación de estrategias de desarrollo para unidades territoriales específicas, que involucren directamente a la sociedad civil y a los gobiernos locales o regionales.

- h) Fortalecer técnicamente acciones que logren transformar el tema del manejo sostenible de los recursos naturales en un hecho político, apoyando, por ejemplo, al Grupo Interamericano para el Desarrollo Sostenible y participando en la Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica.
- i) Promover una propuesta alternativa entre la visión globalizante del problema ambiental y otra que plantea fundamentalmente estudios al nivel meso y micro para evaluar los efectos ambientales como el camino para resolver el problema, y generar estrategias de desarrollo nacional y hemisférico que incorporen una visión de largo plazo, que se adecue a las realidades institucionales, socioeconómicas, culturales y ecológicas.

67. Inversión en el futuro: desarrollo de los recursos humanos en el contexto de las transformaciones sociales:

- a) Apoyar iniciativas institucionales que tiendan a mejorar las habilidades y capacidades laborales de la población rural.
- b) Apoyar a instituciones públicas y privadas en la definición de estrategias y programas nacionales de desarrollo de recursos humanos, formales y no formales, congruentes con la estrategia de desarrollo, la modernización de la agricultura y la sostenibilidad de los recursos productivos.
- c) Contribuir en la realización de: diagnósticos que resulten de formulación de políticas, planes y programas de capacitación y de comunicación; desarrollo de redes de universidades, centros educativos y de capacitación e investigación; y procesos de reconversión curricular y capacitación docente en las instituciones de educación agropecuaria, superior y media.
- d) Cooperar con los países en el manejo de componentes de capacitación y comunicación en proyectos de modernización del sector agropecuario y en proyectos de desarrollo del medio rural, y en la elaboración de manuales, recursos técnicos y materiales didácticos de diversa índole para contribuir a los procesos educativos formales y no formales.
- e) Realizar cursos, seminarios, talleres, reuniones técnicas y foros sobre los temas más relevantes de la agricultura, así como los aspectos gerenciales y metodológicos de los procesos de desarrollo de recursos humanos.
- f) Contribuir en la formación de las capacidades y destrezas necesarias para la inserción de la pequeña agricultura al proceso de desarrollo.
- g) Contribuir con las entidades de educación y capacitación en la promoción de los conceptos de evaluación del ciclo de vida y diseño sostenible del producto en la

formulación de proyectos, especialmente en agroempresas y agroindustria rural, en herramientas de gestión gerencial constituidas por auditorías ambientales y sistemas de gestión medioambiental para las empresas agroexportadoras con mercados en países industrializados.

68. Reforzamiento de la articulación interamericana: las comunicaciones, la información y la informática:

- a) Desempeñar un papel de articulación y facilitación entre las bases de datos nacionales, regionales e internacionales y las instituciones usuarias.
- b) Apoyar a los países en la solución de problemas comunes identificados y planteados como prioritarios por ellos, para facilitar sistemas de información en áreas especializadas.
- c) Apoyar a los países en la realización de tareas de inteligencia económica y de mercados, así como de simulación del impacto de políticas socioeconómicas para asesorar en temas como protección, competitividad, equidad, armonización de políticas y oportunidades de inversión.
- d) Ofrecer a los países la información del Sistema que Ayuda a Conocer el Estado de las Enfermedades de los Animales para Efectos del Comercio.
- e) Apoyar a los sistemas nacionales de investigación en el perfeccionamiento de sus mecanismos para la identificación de prioridades y localización adecuada de los recursos de investigación, mediante el acceso a sistemas de información geográfica para la clasificación de zonas agroecológicas y evaluación del potencial productivo de regiones y microrregiones, y a sistemas y modelos avanzados de análisis sobre impacto de la tecnología.
- f) Consolidar un Centro Referencial Interamericano de Información para la Agricultura y el Medio Rural (CRIIA), cuya función primordial sea almacenar y difundir datos estadísticos sistematizados y actualizados por las Agencias de Cooperación Técnicas a nivel nacional, las Areas Técnicas de Concentración y de los Servicios Especializados.

BIBLIOGRAFIA

1. Documentos de referencia general

CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE); PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 1990. América Latina y el Caribe. El reto ambiental del desarrollo. Santiago, Chile. 121 p.

_____. 1992. Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado. Santiago, Chile, ONU.

_____. 1996. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 747 p.

COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 1994. Nuestra agenda común para las américas. New York, EUA, BID/PNUD. 71 p.

COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. 1988. Nuestro futuro común. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A. 460 p.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. 1993. Río de Janeiro, Brasil, 1992. Programa 21. Heredia, Costa Rica, Departamento Publicaciones, Universidad Nacional. 503 p.

FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). Deep: Intercambio, Educación y Desarrollo (Roma) Jul. 1994: 5.

_____. 1994. Strategies for sustainable agriculture and rural development. New directions for agriculture, forestry and fisheries. Rome, Italy. 63 p.

_____. 1995. Situación de los bosques del mundo. Roma, Italia. 48 p.

_____; COMITE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL. 1996. Informe del Grupo de Trabajo entre periodos de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, Italia. 46 p.

_____; NETHERLANDS. 1991. The den Bosch declaration and agenda for action on sustainable agriculture and rural development. Rome, Italy. 60 p.

Presentado en: Conference on Agriculture and the Environment (1991, 's-Hertogenbosch, The Netherlands).

- FORO INTERNACIONAL DE ONG Y MOVIMIENTOS SOCIALES (1992, Río de Janeiro, Bra.). 1993. Construyendo el Futuro: Tratados Alternativos de Río 92. 2 de. San José, C.R., Porvenir, S.A. 191 p.
- GALLOPIN, G. C. (Comp.) 1995. El futuro ecológico de un continente. Una visión perspectiva de la América Latina. México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 2 v.
- GIRT, J. 1990. The sustainable development of agriculture in Latin America and the Caribbean: strategic recomendation. Report prepared for the Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Quebec, Canada, John Girt & Associates. 27 p.
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1994. Plan de Mediano Plazo 1994-1998. San José, C.R. Serie Documentos Oficiales no. 57. 123 p.
- _____.1995. Lineamientos para diagnosticar el uso actual y manejo de los recursos naturales renovables en estudios sectoriales agropecuarios. San José, C.R., Dirección de Planeamiento, Programación, Proyectos y Auditoría Técnica, IICA-GTZ. 73 p.
- LINDARTE, E.; BENITO, C. 1993. Sostenibilidad y agricultura de laderas en América Central, cambio tecnológico y cambio sustitucional. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 33. 120 p.
- ONU (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS). 1992. Convención sobre la desertificación. New York, EE.UU., Departamento de Información.
- Presentado en: Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Ambiente y El Desarrollo (1992, Río de Janeiro, Bra.).
- _____; CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1992. Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado. Santiago, Chile. 254 p.
- _____.1995. Review of sectoral clusters, second phase: Land, desertification, forests and biodiversity. Promoting sustainable agriculture and rural development. Report of the Secretary-General. New York
- _____. 1996 Informe de seguimiento del plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo. Santiago, Chile. LC/G.1905 (SES.26/10).
- Presentado en: Session of Commission on Sustainable Development (3., 1995, New York).
- OTERO, M.; ESTEFANELL, G.; TRIGO, E. 1992. Conservación de los recursos naturales, medio ambiente y comercio internacional. Una visión desde América Latina y el Caribe. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 31. 34 p.

- PNUMA (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE). 1990. Los países de América Latina y el Caribe y el Plan de Acción para el Medio Ambiente. México, D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 50 p.
- PNUMA (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE) ; AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL Y SECRETARIA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. 1990. Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: Una visión evolutiva. Madrid, España, MOPU. 231 p.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 1993. Informe sobre desarrollo humano 1993. Madrid, España, CIDEAL. 249 p.
- _____. 1995. Informe sobre desarrollo humano 1995. México, D.F., Harla S.A. de C.V. 254 p.
- TRIGO, E. 1991. Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenible.. Serie de Publicaciones Misceláneas no. A1/SC-91-15. San José, C.R., IICA 58 p.
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). 1992. Human development report 1992. New York, USA, Oxford University Press. 216 p.
- UNEP (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME). 1992. Saving our planet. Challengers and hopes. Nairobi, Kenya, UNEP/GCSS. 200 p.
- UNRISD (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL). 1995. Estados de desorden. Los efectos sociales de la globalización. Ginebra, Suiza. 175 p.
- WINOGRAD, M. 1995. Indicadores ambientales para Latinoamérica y el Caribe: Hacia la sustentabilidad en el uso de las tierras. San José, C.R. IICA. 84 p.

2. Documentos tomados como base para los capítulos III y IV

- BUSTAMANTE, J.A. 1991. Conceptos sobre políticas de desarrollo nacional y sustentabilidad de los recursos naturales.. San José, C.R., IICA-GTZ
- CARROL, T. 1993. Re-Thinking rural development and civil society institutions. The George Washington University. Draft. 58 p.
- CURRENT, D.; SEPULVEDA, S. 1995. Dimensiones de la sostenibilidad en proyectos de desarrollo rural. In Desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales: El problema y sus dimensiones". San José, C. R., IICA, División de Capacitación. p.71-124.

DE CAMINO, R. 1995. ¿Porqué hablamos de desarrollo sostenible? El Problema. In Desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales: El problema y sus dimensiones. San José, C.R., IICA, División de Capacitación. p. 7-42.

_____; MULLER, S. 1993. Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales: Bases para establecer indicadores. San José, C.R., GTZ-IICA. Serie Documentos de Programas no.38.134 p.

GRUPO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTUA Y LOS RECURSOS NATURALES. 1995. Semillas para el futuro. L. Barón, V.M. Toledo (eds.) 68p.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1992a. El IICA y el desarrollo sostenible. San José, C. R. 12 p.

_____. 1992b. Tecnología y sostenibilidad de la agricultura en América Latina: Desarrollo de un marco conceptual. San José, C. R.. Serie Publicaciones Misceláneas no. A1/SC-92-19. 136 p.

_____. 1994. Plan de mediano plazo 1994-1998. San José, C.R. Serie Documentos Oficiales.

_____. 1995a. Hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural de las Américas: cooperación técnica participativa del IICA. San José, C.R. 36 p.

_____. 1995b. Problemas e implicaciones de nuevos modelos de desarrollo económico para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza rural. San José, C.R. 93 p.

_____. 1996. Modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y el medio rural. (Versión ampliada). San José, C.R. 91 p.

Presentado en: Foro Iberoamericano de Agricultura (1996, Santiago, Chile).

_____; CONSEJO DE LA TIERRA. 1993. Agricultura y desarrollo sostenible en la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno. San José, C.R. 118 p.

_____; GRUPO ESQUEL. 1992. Pobreza rural persistente: Desafío para el año 2000: Lineamientos de una estrategia para combatirla. Sao Paulo, Bra. 62 p.

Presentado en: Taller sobre Pobreza Rural y Sociedad Civil (1992, Sao Paulo, Bra.).

_____; GTZ (AGENCIA ALEMANA DE COOPERACION). 1996. Evaluación y seguimiento del impacto ambiental en proyectos de inversión para el desarrollo agrícola y rural: Una aproximación del tema. San José, C.R. Serie Publicaciones Misceláneas no. A1/SC-95-13. 272 p.

- KAIMOWITZ, D. 1993. La experiencia de Centroamérica y República Dominicana con proyectos de inversión que buscan sostenibilidad en las laderas. San José, C.R., IICA, Serie Documentos de Programas no. 40. 66 p.
- _____. 1995. Valorización del futuro: Un reto para el desarrollo sostenible en América Latina. In Desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales: El problema y sus dimensiones. San José, C.R., IICA. División de Capacitación. p. 61-70.
- LOPEZ, L.C. 1993. Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. San José, C.R., IICA. Serie Publicaciones Misceláneas no. A1/SC-93-15. 116 p.
- PLAZA, O.; SEPULVEDA, S. 1993. Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la equidad.. San José, C.R., IICA. Serie Publicaciones Misceláneas no. A1/Sc-93-21. 162 p.
- SEMINARIO IMPACTOS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS DE LOS PAISES DE LAS OECD SOBRE EL MEDIO AMBIENTE. (1991, BUENOS AIRES, ARG.). 1992. Memorias. F. Reza, A. Fernández (eds.). Buenos Aires, Arg. 133 p.



Documento de Trabajo para el
FORO IBEROAMERICANO DE AGRICULTURA
(Chile, 5 al 7 de agosto de 1996)

**MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD
PUBLICA Y PRIVADA
PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA
Y EL MEDIO RURAL**
(Versión ampliada)

**Setiembre 1996
San José, Costa Rica**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 229-0222 /
Fax (506)229-4741, 229-2659 / Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	7
¿Cómo han Cambiado los Papeles de los Actores Centrales de este Proceso?	7
¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas?	10
¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales?	30
CAPITULO II. TENDENCIAS DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	33
Tendencias del entorno Mundial que incidiran sobre la Institucionalidad	33
Tendencias en el Entorno Regional que incidirán en la Institucionalidad	40
¿Cómo se Perfilan los Papeles y Funciones del Estado y la Sociedad Civil? . .	47
¿Qué Lecciones de la Experiencia se Recogen en esta Etapa de Transición?	55
CAPITULO III. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	57
La necesidad de cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura	62
Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad	69

La Transición Hacia la Nueva Institucionalidad	75
IV. HACIA UNA AGENDA INTERAMERICANA PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	83
Una Propuesta para el Foro	83
¿Cómo Generar una Corriente Hemisférica para la Adopción de una Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural?	84
¿Cómo Avanzar en la Transición Hacia la Nueva Institucionalidad?	85
¿Cómo Dar Seguimiento a los Acuerdos y Renovar los Compromisos?	86
BIBLIOGRAFIA	89

PRESENTACION

El Gobierno de Chile, por medio de su Ministro de Agricultura, solicitó al IICA la realización del presente estudio sobre la modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y del medio rural. Este trabajo se presentará en el Foro Iberoamericano de Agricultura a realizarse como reunión preparatoria de la Cumbre Iberoamericana de 1996. La solicitud de Chile se refiere a un tema de gran actualidad, ya que en la mayoría de los países de la Región se llevan a cabo procesos de reforma institucional en la agricultura, con el fin de hacer frente a los desafíos que plantean los cambios acelerados en su entorno nacional e internacional.

El trabajo que aquí se presenta indica que es urgente posicionar a la agricultura en ese proceso de construcción de la nueva institucionalidad internacional. Las situaciones prevalecientes en los países señalan que la agricultura ha quedado rezagada como actor principal en ese proceso y está adoptando una posición reactiva, más que contribuyendo a la construcción de esa nueva institucionalidad.

En tal sentido, el IICA coincide con los países en la necesidad de alcanzar aquel objetivo, que les permita atender con éxito sus compromisos nacionales, y convertir en oportunidades los compromisos adquiridos a partir de la nueva institucionalidad internacional referida al comercio (GATT-94/OMC, ALCA, Acuerdos de Integración), la equidad (Cumbre Social de Copenhague) y la preservación de los recursos naturales (Agenda 21).

Para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en el entorno nacional e internacional, por medio de este trabajo se propone un esfuerzo conjunto de los líderes de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura en los países americanos, para definir y poner en marcha una Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad, que conduzca al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

El presente documento se basa en un trabajo de mayor extensión (versión ampliada), originado en los contenidos de los informes nacionales y en el resultado del ejercicio prospectivo. La elaboración de este documento fue coordinado desde la Dirección del Área de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones, del IICA, por P. Lizardo de las Casas, Rafael Trejos y Ricardo Cáceres, quienes contaron con el apoyo de Leda Avila, Lorena Rodríguez y Shirley Vásquez.

Coronado, Costa Rica, setiembre de 1996

INTRODUCCION

***"Las instituciones son un conjunto de reglas, mecanismos de cumplimiento de las mismas y normas de comportamiento ético y moral diseñadas para estructurar las frecuentes interacciones de las personas" (D.C. North, 1986).
"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (...) definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos" (D.C. North, 1993).***

¿Qué son las instituciones? No existe una interpretación única para ese concepto. La interpretación usual es la que identifica a las instituciones como organizaciones. Generalmente se utiliza el término institución para referirse a ministerios, empresas públicas, asociaciones gremiales y otras formas organizativas formales. Con base en esta interpretación, es frecuente identificar a la institucionalidad de la agricultura o del sector agropecuario como equivalente a los aspectos organizativos de las instituciones del sector público agropecuario.

Una interpretación más completa y adecuada del concepto de institucionalidad se centra en las "reglas del juego" existentes en una sociedad, en la cual las interacciones entre las personas están reguladas por leyes, compromisos, valores y normas. En tal sentido, la institucionalidad de un país está sustentada en su base histórica y cultural; por lo tanto, es propia y particular y no puede replicarse. Tampoco se pueden generalizar sus características. A la institucionalidad, vista en ese sentido amplio, puede reconocérsele tres dimensiones interdependientes: política, económica y social. En la dimensión política desempeñan un papel destacado las organizaciones del Estado y los partidos políticos; en la económica, las transacciones entre agentes económicos; en la social, los acuerdos relacionados con el objetivo de alcanzar mejores condiciones de equidad.

En el presente documento, el término *institucionalidad* se centra en las características que adoptan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con especial referencia al papel y funciones de las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura. Se pone particular énfasis en las organizaciones porque se considera que, por medio de ellas, tanto el Estado como la sociedad civil ordenan y conducen sus acciones para cumplir el papel que les corresponde en la institucionalidad vigente en un país.

La argumentación básica parte de la premisa de que el actual momento es de transición global, caracterizado por dos constantes: los cambios acelerados en el entorno, que se traducen en incertidumbres o amenazas para diferentes agentes económico-sociales, y las

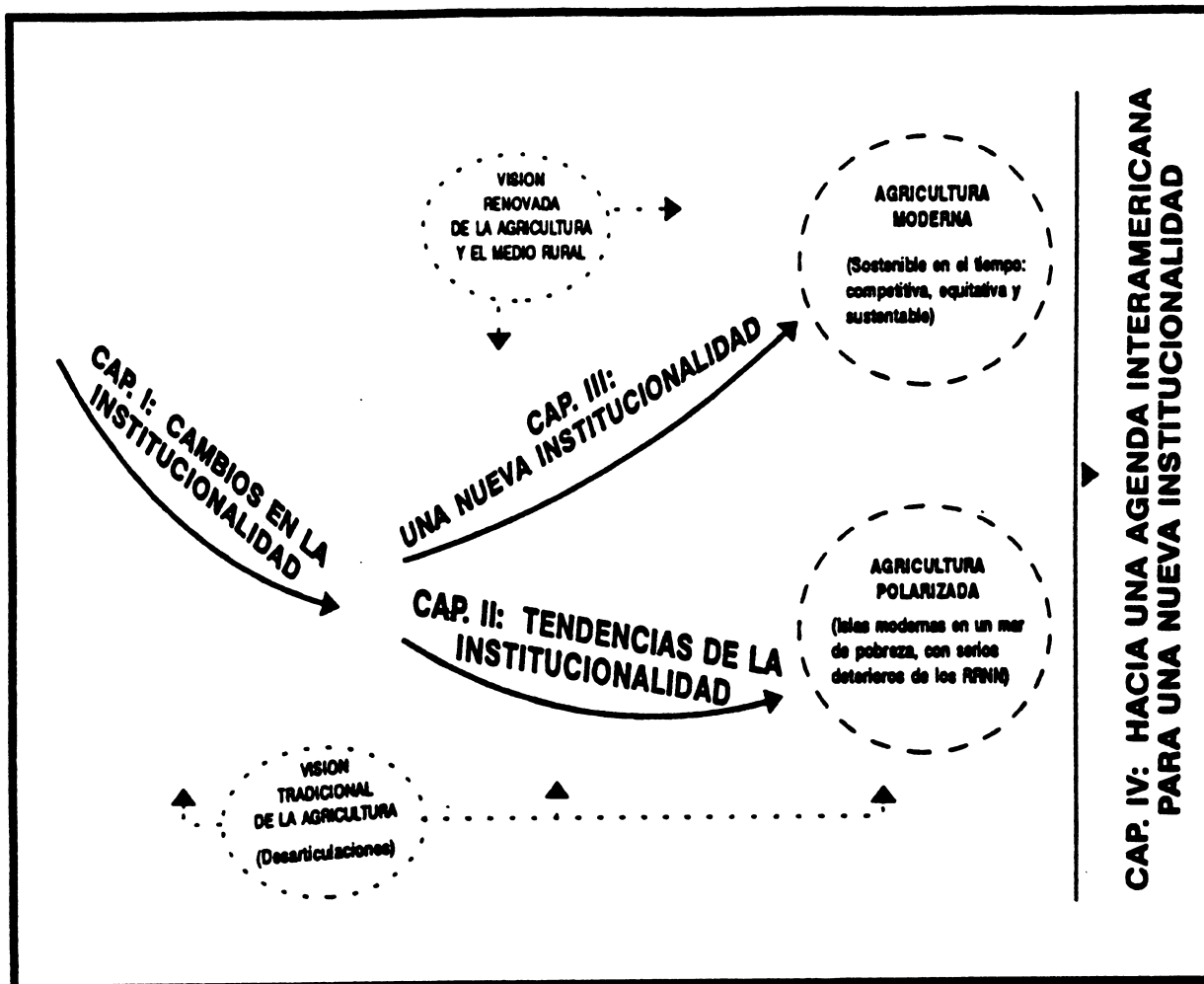
desarticulaciones en la forma de concebir y manejar lo relacionado con la agricultura y el medio rural, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional. Esas desarticulaciones están asociadas a una visión tradicional de la agricultura que se originó en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que perdió vigencia. Más específicamente, dichas desarticulaciones están directamente vinculadas a un enfoque que impide apreciar las múltiples dimensiones e interrelaciones de la agricultura con la sociedad rural y con el resto del sistema económico. A su vez, esto dificulta la percepción de los cambios acelerados en el entorno como oportunidades para los agentes socioeconómicos y para la agricultura de los países.

El Capítulo I está dirigido a contestar la pregunta: **¿QUÉ SUCEDIÓ EN LOS ÚLTIMOS AÑOS CON LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL?** Con ese propósito, se hace referencia a las características y origen de los cambios más significativos que ha tenido la institucionalidad pública y privada desde la década de los ochenta. Se desarrollan con mayor amplitud los cambios recientes que han acompañado a los programas de ajuste estructural y los inducidos por los compromisos internacionales asumidos por los países. Al final se resumen algunos de los elementos comunes de esos cambios.

En el Capítulo II se ilustran las principales tendencias que se detectan como respuesta a la interrogante: **¿HACIA DÓNDE VA LA INSTITUCIONALIDAD?** Para ello se analizan, con visión de futuro, las condiciones y la evolución prevista del entorno que afecta la institucionalidad, así como también los elementos relevantes que seguirían caracterizando la orientación de las reformas institucionales. Se adelanta el peligro que se corre de seguir esas tendencias y se resumen algunas lecciones de esta etapa de transición.

En el Capítulo III se argumenta sobre la urgencia de cambiar el actual paradigma de confrontación que sustenta la institucionalidad vigente y de abandonar la actitud reactiva, y aún pasiva, que se tiene en las organizaciones, para internalizar una que sea proactiva, que se adelante a los acontecimientos. Para lograr ese cambio, se plantea como requisito primordial que en el Estado y la sociedad civil se adopte una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Con tal finalidad, se analizan los elementos relevantes que justifican esa nueva visión. Se destaca que ella propugna un desarrollo sostenible, se fundamenta en un enfoque sistémico de la agricultura y sus organizaciones y define una estrategia de transformación de la agricultura basada en cuatro ejes: productivo, comercial, humano e institucional. Se concluye ilustrando algunos componentes que ayuden a visualizar **UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL.**

En el Capítulo IV se recogen los planteamientos del Capítulo anterior con el propósito de proponer algunos temas necesarios para orientar el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad. Una vez que esos temas hayan sido enriquecidos en diálogo con diversos profesionales, directivos públicos y líderes privados vinculados a la agricultura, luego de que hayan sido validados, complementados y desarrollados con las orientaciones de los señores Ministros de Agricultura, deberían constituirse en la **AGENDA INTERAMERICANA PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD** de la agricultura y el medio rural. El propósito de este apartado es contribuir a ordenar la discusión y definir esa agenda, la cual serviría para orientar y coordinar el trabajo futuro sobre el tema, tanto de los propios ministerios de Agricultura como de otras agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional.



Esta Figura procura ilustrar la lógica subyacente en el documento.

Los Capítulos I y II dan cuenta de lo sucedido en los últimos años en cuanto a los cambios institucionales de la agricultura y el medio rural, y analizan las principales tendencias. Ese proceso se fundamenta, en última instancia, en una visión tradicional de la agricultura, con sus correspondientes desarticulaciones, que lleva a una "agricultura polarizada", conformada por "islas modernas en un mar de pobreza".

En el Capítulo III, con base en las lecciones de la experiencia, y en el contexto dinámico de una visión renovada, se moldea una nueva institucionalidad, que conduce a la "agricultura moderna", sostenible en el tiempo, competitiva, equitativa y sustentable.

El último Capítulo propone algunos temas sobre el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad, con el fin de que sean sometidos a discusión en diferentes foros donde participen profesionales, dirigentes públicos y líderes privados vinculados a la agricultura.

CAPITULO I

Cambios en la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

No se aprecia en la Región una estrategia integral de transformación institucional que acompañe o se inserte como un componente del proceso de cambio que se está dando en relación al modelo de desarrollo. En general, los cambios son aislados, a nivel de organizaciones han estado motivados por las exigencias de los programas de ajuste estructural y se han caracterizado por una actitud reactiva ante los compromisos internacionales de orden comercial y financiero. Se ha puesto particular énfasis, a partir de criterios fiscalistas, en reducir el tamaño del Estado mediante acciones de privatización y en eliminar muchos de los instrumentos tradicionales de política sectorial, como respuesta en gran parte a requisitos de la liberalización de los mercados. En muchos casos, al no haberse involucrado en las decisiones para el cambio a quienes serían directamente afectados, perdieron legitimidad y generaron situaciones de inestabilidad social y política, con las consecuentes amenazas a la gobernabilidad del sistema nacional.

¿Cómo han Cambiado los Papeles de los Actores Centrales de este Proceso?

Como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo que prevaleció hasta comienzos de los años ochenta, en los países de la Región se están realizando esfuerzos orientados a la creación de un nuevo modelo. En ese proceso se introducen diversos cambios en la institucionalidad, los cuales se están traducido en una redefinición del papel de sus actores centrales: el Estado y la sociedad civil.

El Estado: de interventor a facilitador

Durante la vigencia de la estrategia de desarrollo prevaleciente hasta inicios de los ochenta, basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, se privilegió un enfoque funcionalista de la agricultura orientado a apoyar el proceso de industrialización. Se enfatizó

en la necesidad de incrementar la producción y la productividad agrícola, y en ese contexto se le asignó al sector agropecuario un papel de productor de alimentos, generador de divisas por medio de exportaciones, proveedor de insumos, recursos de capital y humanos que se transferían al sector industrial urbano. Asimismo, la agricultura amplió la base de la demanda por productos manufacturados.

Algunas características relevantes de la agricultura durante aquel período fueron: la expansión de la frontera agrícola; los programas que modificaron la tenencia de la tierra (asociados generalmente a procesos de reforma agraria); la profundización de la agricultura bimodal (agricultura comercial y campesina), con limitados desarrollos de las complementariedades intersectoriales; utilización de técnicas intensivas en mano de obra, sustituidas paulatinamente por otras intensivas en el uso de agroquímicos a partir de la Revolución Verde; finalmente, el peso creciente de las transnacionales productoras de insumos y comercializadoras internacionales de productos agrícolas.

La institucionalidad que caracterizó el enfoque funcional de la agricultura se basó en el desarrollo de una visión sectorialista y compartimentalizada de las actividades del Estado, con políticas sustentadas en el gasto público y orientadas al aumento de la producción y la productividad. Los servicios estatales estratégicos para la agricultura fueron la investigación, la extensión, los servicios de crédito, el mercadeo, la provisión de semillas mejoradas y de otras formas de insumos.

Desde la década de los setenta, las políticas sectoriales para la agricultura se caracterizaron por la intervención del Estado en los mercados y en los precios. Para implementarlas, los ministros de Agricultura tuvieron fuerte influencia en la aplicación de variados instrumentos de política económica, tales como créditos subsidiados, fijaciones de precios, monopolios estatales de importación, cuotas, licencias y permisos, subsidios discriminatorios, provisión gratuita de servicios y otros. Se desarrolló, asimismo, una amplia gama de servicios estatales de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria. Se moldeó, así, una institucionalidad dirigida a operar esos instrumentos y servicios, con la consecuente creación de instituciones en el denominado sector público agropecuario. En consecuencia, se generó una fuerte dependencia de los productores con respecto a los servicios gratuitos, las políticas de fomento y las protecciones del Estado.

Por su parte, el enfoque del desarrollo rural en aquella época determinaba que la evolución de las comunidades rurales dependía de la propia evolución de la agricultura. Por lo tanto, la provisión de los servicios e infraestructura básica en las zonas rurales, que se hacía fundamentalmente vía inversión pública, era condición necesaria para el desarrollo de la agricultura. Las migraciones del campo a la ciudad se manifestaban notoriamente en todos los países.

En el medio rural, la institucionalidad se instrumentó mediante los Programas de Desarrollo Rural Integrado y los de Desarrollo de la Comunidad, con los cuales se pretendía lograr un mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales, para un mejor desempeño de la agricultura y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Aunque hubieron muchos esfuerzos en programas para la organización comunal, y se procuró la participación de la población en la búsqueda de soluciones a sus problemas, en general se institucionalizó un enfoque de la población rural como beneficiaria de la acción estatal.

El resultado de la situación expuesta, en términos de organizaciones públicas, fue el desarrollo de instituciones *frondosas, burocráticas y desarticuladas*, que ponían énfasis en la elaboración y ejecución de planes sectoriales. El agro latinoamericano presentaba un marco institucional abundante en instituciones descentralizadas, encargadas de áreas específicas, creadas en su momento en respuesta a determinados problemas estructurales o coyunturales y, en general, como una segregación de las funciones propias de los ministerios de Agricultura. En ese contexto, se redujo la capacidad real de esas carteras, para la definición y ejecución de las políticas sectoriales. A lo largo de ese proceso, los gobiernos generalmente dispusieron de amplios flujos de recursos financieros, provenientes en especial de la banca multilateral y regional de desarrollo.

Como resultado de las estrategias de desarrollo que definieron la mayoría de países de la Región a comienzos de los noventa, el Estado disminuye el énfasis en su tradicional función de *interventor y regulador* de los mercados, para convertirse en un *facilitador* del accionar de los agentes privados y *promotor* del funcionamiento competitivo de los mercados.

Sin embargo, en este proceso de transición a un nuevo modelo de desarrollo ha primado en las reformas institucionales un criterio de reducción del déficit fiscal. En los cambios en las organizaciones públicas, se ha puesto más énfasis en el traslado de funciones al sector privado, y en el cierre o compactación de dichas organizaciones, que en la redefinición de los papeles y funciones que les correspondería desempeñar en la nueva estrategia de desarrollo.

En el camino recorrido, muchas instituciones se han transformado en algo diferente: unas se han reducido, otras han cambiado sus funciones, otras han resurgido con otros nombres. Se puede afirmar que el aparato público para la agricultura y el medio rural está en proceso de transformación y se enfrenta a una gran tarea que cumplir, en la cual predominan la revisión de las funciones públicas y la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La sociedad civil: de beneficiaria a protagonista

Durante la vigencia del modelo anterior de desarrollo, se forjó en la sociedad civil una actitud dependiente del paternalismo estatal. Los productores participantes en los circuitos del mercado se organizaban en asociaciones, para constituirse en instancias de *lobbying* que influyeran sobre las políticas públicas, procurando defender sus intereses y obtener rentas institucionales.

En el caso de los campesinos y habitantes de las zonas rurales, la organización giró fundamentalmente en torno a formas asociativas, con gran preponderancia del movimiento cooperativo, pero generalmente con problemas de desarrollo organizacional y de debilidad como instancias de interlocución y negociación ante el Estado y la empresa privada.

Los agentes económicos privados se caracterizaron por ser *receptores pasivos* de los servicios estatales, en general gratuitos o altamente subsidiados. Las políticas diferenciadas (por ejemplo, el crédito subsidiado o los precios de garantía) terminaron por beneficiar, en muchos casos, a quienes no necesariamente requerían esas ayudas, mientras sus efectos difícilmente llegaban a quienes se suponía eran la población objetivo de las mismas.

La marginación de importantes grupos de población en las zonas rurales fue causa del surgimiento de movimientos reivindicativos. Ante el creciente cuestionamiento a la efectividad de los servicios públicos y los vacíos institucionales generados en los procesos de ajuste, tomaron gran importancia las organizaciones no gubernamentales (ONG), que movilizan recursos para ejecutar programas mediante los cuales compiten o sustituyen la acción del Estado.

En tiempos recientes se ha producido en el medio rural una proliferación de ONG con enfoques de trabajo especializados (por ejemplo: la mujer rural, los jóvenes rurales, los grupos indígenas). Estas organizaciones son alimentadas generalmente por recursos externos, de acuerdo con los intereses particulares de gobiernos y agencias internacionales.

Durante el período de transición hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, son limitadas las acciones del Estado dirigidas a promover la organización de la sociedad civil en el medio rural, con el propósito de que asuma un papel protagónico y desarrolle sus capacidades para ejercer las funciones que se le transfieren. Esto ha generado, en muchos casos, importantes vacíos institucionales. Aún son limitados los ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que se organicen para asumir las funciones públicas que les son transferidas (ver Recuadro 1).

En las organizaciones gremiales de la agricultura económicamente más fuertes, o en aquellas relacionadas con los productos de mayor dinamismo exportador, se ha producido un fortalecimiento de capacidades para acompañar los procesos negociadores y prestar algunos servicios requeridos en el proceso exportador.

Entre los actores de la sociedad civil, los pequeños y medianos productores en las zonas rurales han quedado marginados del apoyo estatal, sin que hayan podido desarrollar sus capacidades para enfrentar los desafíos del nuevo escenario, ni para reaccionar positivamente ante las señales que envía el sistema de precios. No ha sido suficientemente estudiado ni cuantificado el grado en que esta situación haya contribuido a los procesos de proletarianización y profundización de la pobreza en las zonas rurales, por medio del pasaje de los campesinos con tierra a ser asalariados de los cultivos de exportación o a su marginación en las ciudades.

¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas Vinculadas a la Agricultura y el Medio Rural?

En los últimos diez años, las reformas en las organizaciones públicas gravitaron en torno al lema *tanto mercado como sea posible y tan poco Estado como sea imprescindible*. Sin embargo, ante la evidencia de los efectos negativos del proceso de desmantelamiento del Estado, emergen paulatinamente criterios y evidencias de que el sector público debe mantener su intervención directa con respecto a ciertos grupos vulnerables y objetivos sociales de largo alcance, como son el combate a la pobreza rural y la preservación del medio ambiente. En el marco de la liberalización comercial, su intervención se está volviendo importante para contrarrestar las fallas del mercado.

Recuadro 1. Dos casos de transferencias de funciones a la sociedad civil en República Dominicana

Hay dos organizaciones de la sociedad civil dominicana que desarrollan importantes actividades en la promoción del desarrollo agrícola, en reemplazo de funciones públicas que el sector público cumplía con ciertas limitaciones: la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) y la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA).

En un Estado tradicionalmente muy centralista y en respuesta al deterioro observado en la institucionalidad pública agropecuaria, la JAD y la FDA han ampliado el ámbito de sus funciones en pro de la modernización del sector en casi todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural. Ambas instituciones se han convertido en actores importantes en aspectos de generación de tecnología, en el ofrecimiento de servicios agropecuarios: información sobre precios y mercados, sanidad agropecuaria, fertilidad, manejo y conservación de suelos, organización campesina y agroforestería. También realizan funciones conducentes al fortalecimiento de la capacitación en áreas de investigación y manejo integrado de plagas.

Para cumplir con esas funciones, dichas organizaciones se han estructurado en forma eficiente y han obtenido equipos y personal calificado. Por ejemplo, la JAD adquirió un moderno laboratorio de suelos y otros equipos para realizar análisis químicos, realiza estudios de competitividad para rubros de origen agropecuario, sugiere cambios en las políticas, apoya posiciones negociadoras en foros internacionales y promueve la creación de una bolsa de productos agropecuarios. Por su parte, la FDA adquirió modernos equipos de procesamiento de datos y para trabajo de campo; asimismo, moviliza recursos internacionales, estatales y privados para realizar programas y proyectos de investigación.

Fuente: IICA-República Dominicana 1996.

Como respuesta a compromisos estratégicos con la liberalización comercial, la equidad y la sustentabilidad

Los países de la Región se enfrentan a determinados compromisos estratégicos, cuyo cumplimiento demanda realizar ajustes y adaptaciones en cuanto a sus instituciones. Algunos compromisos se originan en el cumplimiento de normativas internacionales referentes al *comercio* y al *medio ambiente*. Otros, en cambio, surgen como compromisos internos de naturaleza social y política, tales como los relacionados con la *equidad* y la *governabilidad* de los sistemas.

En relación con los compromisos derivados de la globalización, la liberalización comercial y los procesos de integración, se observa cada vez más participación de representantes de los ministerios de Agricultura en las negociaciones internacionales, cuya responsabilidad principal siempre ha recaído en los ministerios de Economía y Comercio Exterior. También se observan acciones conducentes a mejorar los sistemas de sanidad agropecuaria, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa internacional. En menor medida, y generalmente en forma incipiente, se observan la implementación de programas de reconversión productiva y el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados.

En las organizaciones del sector privado se aprecia un interés creciente por participar en las negociaciones relacionadas con la liberalización y la integración comercial; se adopta crecientemente la figura del "cuarto del lado", como se ha dado en llamar al acompañamiento del sector privado a los negociadores públicos en la gestión de compromisos internacionales.

Se observa la creación de organizaciones privadas y mixtas para la promoción del comercio y las inversiones en diversos países de la Región; algunas operan desde hace varios años, tales como la Fundación Chile, la Corporación Colombia Internacional, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES) y la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), en Costa Rica. En Bolivia, el sector privado apoyó la creación del Instituto Boliviano de Comercio Exterior; en Guatemala, la iniciativa privada impulsó la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT) (ver Recuadro 2).

Recuadro 2. Acompañamiento privado a las negociaciones internacionales

En Bolivia, las organizaciones de productores y otras de tipo empresarial, entre ellas la Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) y la Cámara de Industria y Comercio, crearon la Cámara de Exportadores (CADEX). El Instituto Boliviano de Comercio Exterior mantiene información actualizada sobre negociaciones y comercio, realiza estudios específicos para el sector privado y contribuye, con estudios técnicos, a sustentar posiciones negociadoras adoptadas por el gobierno. Asimismo, impulsaron la conformación de un Comité Técnico de Seguimiento de Negociaciones y Búsqueda de Mercados, orientado básicamente a lo sectorial, complementado más recientemente con un Comité Técnico de Seguimiento de Normas Sanitarias.

En Guatemala, el sector privado organizado creó la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), como organización técnica de enlace, consulta e investigación. Tiene la función de generar una posición conjunta y participar en la formulación de los principios de la negociación de acuerdos comerciales internacionales e integrar las mesas de negociación, en apoyo a los negociadores oficiales.

Fuentes: IICA-Bolivia 1996; IICA-Guatemala 1996.

Con respecto a los compromisos con la *equidad*, se reduce el énfasis en los programas de orientación asistencialista, definidos para contrarrestar los efectos negativos del ajuste, y se promueve el establecimiento de programas orientados a la reconversión de pequeños productores para ayudarlos en el tránsito hacia la economía de mercado. Entre ellos se cuentan programas que brindan asistencia técnica para la reconversión y otorgan financiamiento para innovaciones tecnológicas y el desarrollo de la microempresa.

Se destacan en esta línea el Programa Cambio Rural, instrumentado por el INTA y el Programa Social Agropecuario (PSA), en Argentina; la creación de fondos especializados (Sistema de Cofinanciamiento) en Perú; el programa PRODUCE en México y el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja, en Uruguay. En el caso de los ganaderos de Panamá y de los productores de cebada y trigo en Colombia, el financiamiento de programas para

investigación y reconversión tecnológica proviene de fondos transitorios y fondos parafiscales constituidos con gravámenes sobre las importaciones de esos productos, los cuales son recaudados por el Estado y canalizados hacia los productores.

Se identifican programas conducentes a mejorar la situación económica y social de los productores de subsistencia y minifundistas, así como también de los grupos más marginados, como los programas PROCAMPO y PRODUCE en México (ver Recuadro 3), que complementan las acciones de la Secretaría de Solidaridad (SEDESOL); el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), en Uruguay; los proyectos de desarrollo rural de San Juan del Oro y Chuquisaca Norte y Sur, en Bolivia; los Programas de Fondos Rotatorios y Créditos en Especie, en Perú, y los programas integrados (que involucran acciones en salud, nutrición, educación y asistencia técnica gratuita), tales como los programas especiales para los pobladores rurales más pobres, en El Salvador.

Recuadro 3. Una alianza para el campo mexicano

En México se ha establecido una Alianza para el Campo, con el objeto de recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agroalimentaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos.

El programa de esta Alianza es integral, porque coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público, se orienta por el mercado, eleva la productividad, moderniza los sistemas de comercialización, promueve un sistema financiero oportuno y competitivo, prevé terminar con el rezago agrario e incluye medidas para cuidar el medio ambiente.

Para instrumentarla, se establece el programa PROCAMPO definitivo, con una duración de 15 años, con apoyos a los productores que se mantendrán en términos reales y que podrán ser utilizados como garantías para respaldar sus créditos; se logra con ello un mayor financiamiento para proyectos de reconversión productiva, transferencia de tecnología, infraestructura productiva o de largo período de maduración. Se crea también PRODUCE, como fondo abierto para toda la actividad agropecuaria que incluye tres modalidades para la capitalización, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales, dando mayor apoyo relativo a los pequeños productores y a la agricultura de subsistencia.

Adicionalmente, se establece un programa con la industria nacional de tractores e implementos agrícolas, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con el fin de obtener mejores condiciones para los productores; se decide apoyar la asistencia técnica por parte de ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados; se establecen programas de promoción a la ganadería, industrialización de la leche, la producción de granos básicos y se crea la Comisión de Sanidad Agropecuaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR).

Fuente: HCA-México 1996.

Con referencia al *compromiso con generaciones futuras* (Agenda 21), en algunos países se han creado ministerios o instituciones especializadas que se ocupan del tema de la conservación de recursos y de la preservación del medio ambiente, o de instancias de coordinación, como las Comisiones Nacionales. Aunque se ha producido un avance significativo en el planteamiento de intenciones y objetivos, es muy limitado el desarrollo de instrumentos para formular y ejecutar políticas. En algunos casos, se da el desarrollo de instrumentos limitados a regular aspectos específicos como el otorgamiento de licencias ambientales y derechos de agua, pero poco se ha avanzado en asegurar la internalización de costos ambientales (p.ej. externalidades).

Se aprecia también una creciente conformación de diversas ONG que trabajan en el tema de la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad. Muchas de esas ONG se han constituido en vehículos de canalización de recursos nacionales y externos para la ejecución de proyectos ambientales y de conservación de recursos. En esta línea se han producido los "canjes de deuda externa por naturaleza", mediante el mecanismo denominado *swaps*. La implementación de la Estación Biológica del Beni, en Bolivia, a cambio de deuda externa, es un ejemplo de este mecanismo.

Otro tipo de estas iniciativas es la del Instituto de Biodiversidad de Costa Rica (INBio), el cual ha establecido contratos con compañías farmacéuticas internacionales que proveen fondos para el relevamiento y clasificación de especies y variedades vegetales, entre ellas las susceptibles de ser aprovechadas para el desarrollo de fármacos. Esos contratos estipulan una regalía para el INBio, en el caso de que las investigaciones realizadas deriven en una aplicación comercial por parte de las mencionadas compañías.

En cuanto a los compromisos para fortalecer la *governabilidad de los sistemas políticos* y los *equilibrios en la estructura social*, en varios países se ha buscado una mayor descentralización, con la transferencia de las funciones y el poder de decisión de los niveles centrales de las instituciones a sus niveles regionales y locales. En otros países el proceso ha sido complementado por la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y locales (municipales). Sin embargo, no se ha redefinido el papel que debe asumir el nivel central.

En tal dirección, se destacan los procesos emprendidos en Bolivia en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible, donde los servicios de apoyo a la producción, comercialización y transformación se descentralizan a nivel departamental. Colombia ha avanzado mucho en reforzar los poderes de los gobiernos locales (municipalización). Argentina ha reforzado el federalismo ya existente en su modelo institucional mediante la transferencia de actividades de educación y salud pública a las provincias, y de reformas en el régimen fiscal. En México, los Distritos de Desarrollo Rural se transfieren a los gobiernos de los estados, los distritos de riego a los productores y los campos experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) a fundaciones. En Chile, el proceso de descentralización sectorial está en continuo desarrollo; tiene como propósito trasladar gran parte del proceso de decisiones de carácter centralista a la estructura sectorial regional (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. Avances en la descentralización y desconcentración en Chile y México

En la estructura del Ministerio de Agricultura de Chile, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Instituto de Investigaciones del Agro (INIA), actúan en forma descentralizada en todas las regiones del país. A esos organismos se agrega la estructura de los Secretarías Regionales Ministeriales, una organización descentralizada que representa a la autoridad sectorial agrícola en el territorio.

Acoplado a su estructura regional, el INDAP tiene otro nivel de gestión desconcentrada, formado por más de 200 áreas de trabajo territoriales que cubren todo el país; además, está descentralizando la decisiones principales de servicio en dos regiones, como una experiencia piloto en la asignación de nuevas responsabilidades.

En México, recientes reformas en la institucionalidad pública modificaron la antigua división sectorial de la economía. Se creó la nueva Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), se estableció un mayor énfasis en su participación en el desarrollo rural y se transfirieron funciones que tenían que ver con recursos naturales a la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el nuevo enfoque se busca una completa federalización del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SAGAR) y una mayor vinculación de sus actividades con los agricultores. Se prevé a partir del presente año (1996) transferir a los gobiernos estatales y a los municipios los Distritos de Desarrollo Rural y el 85% de las 126 funciones operativas de la Secretaría. Asimismo, se promoverá un amplio proceso de transferencia tecnológica con la creación de Fundaciones en cada entidad federativa, que serán operadas directamente por los productores. También se están transfiriendo los Distritos de Riego a los productores.

Fuentes: IICA-Chile 1996; IICA-México 1996.

En la tarea de conducción y formulación de políticas

La supeditación a las políticas macroeconómicas y la reducción de la función reguladora e interventora del Estado ha terminado con la reducida influencia que tenían la mayoría de los ministerios de Agricultura en la formulación e implementación de políticas sectoriales. En casi todos los países prevalece, en esos ministerios, la urgencia del corto plazo y prácticamente se ha abandonado la visión del mediano y largo plazo.

En general, se ha desmantelado el esquema de planificación tradicional, lo cual fue acompañado de una reducción de recursos y funciones en los anteriores sistemas sectoriales de planificación agropecuaria. Han desaparecido direcciones de planificación sectorial, al tiempo que diversas ONG, empresas consultoras y centros de estudios del sector privado han asumido un papel importante en la realización de estudios y análisis sobre el sector agropecuario.

Hay un marcado interés en los MAG por los estudios destinados a determinar la competitividad de los rubros agropecuarios de mayor significación para los respectivos países. Sin embargo, al no contar con la capacidad necesaria para realizarlos, se recurre a contratar consultorías que usan una gran diversidad de metodologías. En efecto, algunos consultores ponen énfasis en las condiciones de los países y el desempeño de las empresas, mientras otros mantienen los argumentos que valoran el peso de la dotación de recursos naturales y la mano de obra (ventajas comparativas); algunos subrayan la participación en los mercados (*market share*) y otros las estructuras comparativas de costos; algunos enfocan la empresa como unidad de análisis, en tanto que otros se centran en las cadenas productivo-comerciales.¹

En algunos ministerios se ha detectado interés por desarrollar unidades de análisis de políticas, en especial para alimentar las posiciones sectoriales ante los gabinetes económicos y, generalmente, en detrimento de las unidades de planificación. En los últimos tiempos se observa un creciente interés por constituir *unidades de negociaciones comerciales*, en algunos casos desarticuladas de las unidades de planificación, que se mantienen en pocos países y de las de análisis de políticas, que aparecieron más recientemente.

Asimismo, se han realizado esfuerzos para el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, con énfasis en su utilización para apoyar negociaciones comerciales, anticipar situaciones coyunturales o bien acercar a los productores al conocimiento de cómo evolucionan los mercados. Sin embargo, en la mayoría de los casos se advierte un marcado énfasis en la recolección de información y en la creación de bases de datos, aunque se pone menor atención en su calidad, en su utilización para la realización de análisis y apoyo a decisiones públicas y privadas.

En la concertación público-privada

Aparecen en algunos países, mecanismos institucionales de concertación entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil, en la agricultura y el medio rural. En estos mecanismos intervienen cámaras de productores, grupos de interés gremial por rubro de producción, ONG que trabajan para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, y formas asociativas destinadas a promover el mejoramiento de grupos particulares de población en el medio rural. Esta concertación se realiza en torno a la formulación y ejecución de políticas y para emprender acciones conjuntas en relación a temas y problemas de interés común (ver Recuadro 5).

En la mayoría de los países se observa la evolución del sector privado organizado: las asociaciones tradicionales abandonan paulatinamente sus anteriores posiciones de *lobbying*, y participan apoyando y haciendo valer sus puntos de vista en las negociaciones sobre la ampliación de mercados y en la definición y ejecución de políticas, en especial las relacionadas con la liberalización comercial.

¹ En este documento, el concepto de cadena productivo-comercial se considera en su concepción más amplia, que incluye complejos, circuitos o cadenas agroalimentarias, agroindustriales, agro-ornamentales, agroturísticas y otras. Incluye el eslabonamiento de agentes y actividades económicas desde la producción hasta el consumo.

Recuadro 5. Participación del sector privado en los servicios agropecuarios en Argentina:

En Argentina, la filosofía de creciente cooperación entre el sector público y privado se ha concretado en la descentralización y participación de representantes del sector privado en la gestión de servicios agropecuarios tales como los de generación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria y semillas.

El caso más destacado es el Plan de Lucha contra la Aftosa, que condujo al control de esta enfermedad, a partir de la creación de consorcios privados promovidos por el SENASA.

Además, se han obtenido éxitos variados en varios programas en los cuales la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación ha desempeñado un papel articulador de los recursos y capacidades privadas. Tal es el caso del Programa Cambio Rural, en el cual los beneficiarios realizan aportes monetarios para financiar el pago a los extensionistas. En el Programa Social Agropecuario, el gobierno articula capacidades públicas nacionales y provinciales, mientras que buena parte de la asistencia técnica se delega a diversas ONG.

Los Convenios de Vinculación Tecnológica del INTA con el sector privado han ampliado el campo de acción del organismo y movilizado importantes recursos para la investigación.

Fuente: IICA-Argentina 1996.

Existen mecanismos formales de consulta de los ministerios de Agricultura con el sector privado, tales como el Consejo Nacional de Entidades Agropecuarias (CONAGRO) en El Salvador, el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) en Guatemala, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) en Perú, el Consejo Nacional para el Desarrollo del Agro (CNDA) en Chile y los Consejos Agropecuarios Nacionales, en Costa Rica y Panamá. Asimismo, en varios países se han establecido comisiones consultivas para los principales rubros o cadenas productivas, y para atender aspectos o servicios que cortan horizontalmente diversas actividades, tales como sanidad agropecuaria y generación y transferencia de tecnología.

En cuanto se refiere a las organizaciones no gremiales del medio rural (pequeños productores, campesinos, mujeres y jóvenes rurales, grupos étnicos), los niveles de organización y, por ende, las posibilidades de concertación y participación, aún son limitados. En la construcción de su espacio de influencia, la característica de este tipo de organizaciones es su orientación reivindicativa o de mecanismo de presión a las instancias políticas. Tal es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en México; la Unión de Pequeños Productores (UPANACIONAL) en Costa Rica; la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) en Uruguay. Se destaca la constitución en Costa Rica de los Diálogos Campesinos, instancia conformada por una serie de organizaciones del medio rural, en la cual se discuten y buscan soluciones a sus principales problemas y se establecen posiciones negociadoras ante las acciones públicas.

También en algunos países se hacen esfuerzos de concertación y diálogo entre grupos privados, principalmente en torno a los actores sociales integrantes de las cadenas productivo-comerciales, que procuran superar sus intereses opuestos (por ejemplo entre productores primarios y procesadores) mediante la conformación de alianzas para vencer las limitaciones que les impiden competir en mercados más abiertos. En algunos casos, estos procesos son facilitados por el Estado. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha propiciado Convenios de Absorción de Cosechas entre los gremios agroindustriales y de productores de cereales. También ha promovido Convenios de Competitividad entre sectores de cadenas productivas, con el propósito de incentivar procesos de modernización tecnológica que mejoren las condiciones de competitividad.

En los servicios para el comercio exterior

Con la desregulación y las políticas de liberalización comercial se ha afectado de manera significativa el marco institucional de los servicios relacionados con el comercio exterior. Las negociaciones para la desgravación y la eliminación o reducción de barreras no arancelarias en el marco de acuerdos de libre comercio y los compromisos en la Ronda Uruguay del GATT, determinaron que se hayan eliminado muchas de las instituciones públicas e instrumentos de política diseñados para regular el comercio exterior de productos de origen agropecuario. En términos generales, las actividades de comercio externo están en manos del sector privado; el Estado lleva a cabo un papel facilitador y promotor (ver Recuadro 6).

En las negociaciones de desgravación, la responsabilidad de los ministerios de Agricultura se ha centrado en dos campos principales: (a) plantear las consideraciones especiales y asimetrías (en términos de plazos de desgravación, definiciones de aranceles-cuota y algunas restricciones) para aquellos productos considerados sensibles a la competencia, o por consideraciones de interés social; (b) opinar sobre la normalización y medidas fitosanitarias.

Se comprueba una participación creciente de los MAG en apoyo a las negociaciones comerciales y al desarrollo de mecanismos para administrar los acuerdos y promover transparencia en los mercados (legislaciones *antidumping*, normas antimonopólicas, etc.). Aunque normalmente estas funciones caen bajo la responsabilidad de los ministerios de Economía, Comercio Exterior y Relaciones Exteriores, se observa una participación cada vez mayor de las instituciones agrícolas en la definición de normas de calidad de productos agropecuarios a negociar, en el desarrollo de mecanismos de defensa contra prácticas de comercio desleal, sistemas de inspección en origen y sistemas de información comercial.

Se puede mencionar, en este campo, el caso argentino, en el cual la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación implementa tres programas específicos de apoyo a la producción exportable (además de otros, como los relacionados con sanidad, modernización de servicios agropecuarios, tecnología y financiamiento): el Programa de Exportaciones Cárnicas (PROCAR), el de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de base agropecuaria (PROMEX) y el Programa COMERCAR que promueve nuevos instrumentos comerciales y financieros (régimen de prefinanciación de exportaciones, *warrants* y mercados de futuros y opciones).

Recuadro 6. Apoyo del gobierno chileno a la transformación de la agricultura y modernización de la vida rural

El derrotero seguido por la agricultura chilena en la última década ha sido exitoso en términos de su diversificación e inserción en los mercados externos, como lo muestran las siguientes cifras: En 1985 se exportaban 281 productos agrícolas a 73 países. Diez años después, en 1993, un total de 500 productos agrícolas y forestales de Chile fueron colocados en 113 mercados de destino, como resultado del esfuerzo de 1700 empresas exportadoras. Hoy Chile exporta el 43% del total de su producción primaria sectorial y ha construido diversas cadenas agroindustriales y agroexportadoras.

No obstante el éxito obtenido por la agricultura chilena en la última década, el gobierno chileno ha delineado una política de apoyo a una mayor transformación de la agricultura y a la modernización de la vida rural; frente a los desafíos de productividad, rentabilidad y competitividad, se esfuerza por contribuir a que los productores agropecuarios, grandes y pequeños, den un salto significativo en su capacidad de gestión. Para ello, aporta recursos destinados a: la formación y capacitación; el reforzamiento de los sistemas de información para la toma de decisiones; la investigación y transferencia de tecnología; inversión en infraestructura; asistencia técnica y financiera; certificación de calidad de algunos productos de exportación. Y, sobre todo, el Gobierno enfatiza su contribución a la apertura y consolidación de los mercados externos.

Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile 1995.

En varios países de la Región se observa el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, alimentados por bancos de datos existentes en organizaciones internacionales, tanto públicas como privadas. Sin embargo, la mayor parte de los datos son simplemente recolectados y sólo en pocos casos se produce un procesamiento y análisis de esas informaciones para alimentar la toma de decisiones, tanto en materia de políticas como en aquellas relacionadas con la asignación de recursos por parte de los actores privados.

Los crecientes desafíos de la desregulación y la liberalización comercial han motivado mayores demandas por capacitación en aspectos de gestión empresarial para lograr un desempeño eficiente en el nuevo entorno. Así, se observa el desarrollo creciente de eventos de capacitación sobre aspectos de gerencia de la empresa agropecuaria, aspectos relacionados con las implicaciones de la liberalización comercial (ALCA, GATT-94/OMC y procesos de integración) y a nuevos instrumentos de comercio, tales como bolsas, mercados a futuro, opciones, bandas o franjas de precios y otros. Estos eventos son desarrollados tanto por el Estado como por organizaciones privadas, centros universitarios, ONG y empresas de consultoría.

En los servicios para el comercio interno

En la mayoría de los países se han eliminado los controles de precios a los productos básicos de consumo, así como también la fijación de precios de garantía para productos

agropecuarios. Ello ha conducido a tres procesos relacionados con la reforma institucional: por un lado, al cierre o limitación de los organismos reguladores de precios (en el caso de Argentina, por ejemplo, se suprimieron 13 entes reguladores y se liberalizaron los respectivos mercados); segundo, a la privatización de los activos que utilizaban dichos organismos (terrenos, plantas, almacenes, silos, etc); tercero, a la búsqueda de desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización. Entre estos últimos, sobresale la creación de las bolsas de productos agropecuarios que, aunque son instituciones privadas, han recibido el apoyo de los gobiernos para su creación y desarrollo (ver Recuadro 7).

Recuadro 7. Desarrollo del sistema de Bolsas Agropecuarias

El IICA impulsa el establecimiento y consolidación de un sistema regional de bolsas de productos agropecuarios en América Latina y el Caribe, y promovió la creación de una Asociación Panamericana de Bolsas de Productos Agropecuarios.

Hace poco tiempo se ha puesto en marcha, con apoyo de la cooperación canadiense (ACDI), un proyecto conducente a la creación de un mercado bursátil regional por medio de la interconexión de las bolsas de Centroamérica, con el fin de estimular el intercambio de productos agropecuarios en el ámbito subregional e impulsar la modernización de los sistemas productivos del Istmo. El proyecto contempla la suscripción de acuerdos paralelos de cooperación entre el IICA y organizaciones regionales de productores y comercializadores de bienes agroalimentarios, para incluir no sólo a los grandes productores sino a los medianos y pequeños, tales como los agrupados en la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE) y en la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica.

En el desarrollo de mecanismos institucionales orientados a la apertura de nuevos mercados para la agricultura familiar, el INDAP de Chile ha promovido la "agricultura de contrato" con la participación de promotores que apoyan a los pequeños productores para que se vinculen a las agroindustrias. En algunos países como Colombia y Panamá, los organismos estatales de comercialización agropecuaria continúan comprando productos a pequeños productores de zonas muy alejadas de los centros de comercialización. También existen mecanismos selectivos de protección, consistentes en la prohibición de importaciones de un número limitado de alimentos básicos, supeditados a la verificación de déficit en las ofertas internas, o sujetas a un sistema de bandas de precios. Un ejemplo de esta situación es el caso del arroz en República Dominicana que, además, mantiene la asignación de facultades monopolísticas al Banco Agrícola, que es estatal, en cuanto a la comercialización y establecimiento de precios.

En varios países se han promulgado legislaciones que promueven la libre competencia y los MAG, por su parte, apoyan la transparencia de los mercados agropecuarios con la difusión de información comercial y de mercados. En la mayoría de los países, esa información consiste en colecciones de datos, algunos de los cuales se procesan para presentarlos en boletines periódicos o en los tradicionales anuarios estadísticos, aunque sin mayor contenido analítico.

Otros países desarrollan sistemas de información más completos, orientados a proporcionar a los productores mayor conocimiento sobre la evolución de los mercados. Ejemplos de estos sistemas son el que opera ACOABASTOS en Colombia, que recoge y procesa información diaria proveniente de 10 mercados mayoristas en diferentes lugares del país, y el Sistema de Información para Agronegocios (SIPAN) que desarrolla el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de Panamá.

En los servicios de financiamiento

Las políticas de liberalización de los sistemas financieros han tenido como consecuencia la eliminación de tasas de interés subsidiadas y la reducción de fondos prestables para la agricultura. En varios países, este cambio de políticas, sumado a la deficiente actuación financiera y a una actuación politizada de los bancos estatales de fomento agrícola, ha motivado el cierre de éstos o la reducción de sus operaciones. En otros casos, se ha buscado convertir a esos bancos en instituciones bancarias de segundo piso, que canalizan recursos por medio de la banca comercial privada de primer piso. También se presentan casos en los cuales se están modernizando las operaciones de la banca estatal, con el fin de que compita con el resto del sistema financiero, fundamentalmente privado. No obstante, en varios países existen programas mediante los cuales el Estado apoya, con el crédito, a la agricultura campesina y de pequeñas asociaciones. Un mecanismo de este tipo es el Concurso Nacional de Proyectos para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina, que se ejecuta en Chile por intermedio del INDAP.

Otro cambio significativo en el financiamiento agrícola es el impulso al desarrollo de mecanismos no convencionales de crédito, así como al surgimiento de ONG como intermediarios financieros en las zonas rurales. En esta línea se aprecian el desarrollo de bancos comunales o microbancos en Bolivia y Centroamérica, las Cajas Rurales en el Perú, las Uniones de Crédito y las cooperativas de ahorro y crédito. Estas últimas han evolucionado hacia la conformación de instituciones de segundo y tercer nivel (ligas, federaciones, etc.) y en algunos países, como Costa Rica y Colombia, hacia la creación de bancos cooperativos. Por ejemplo, en Bolivia, el campo de financiamiento que cubría el extinto Banco Agrícola (BAB), fue tomado por el Fondo de Desarrollo Campesino y por diversas ONG, y también en Nicaragua, donde se promueven mecanismos no convencionales para cubrir el vacío institucional que deja la banca estatal.

En algunos estudios se observa, como resultado real del proceso, una reducción significativa del financiamiento del agro y del flujo de crédito otorgado por los intermediarios financieros formales. Prevalece, en la mayoría de los países, el problema de las garantías para los pequeños productores y campesinos, aunque se han desarrollado programas de titulación de tierras (para que dispongan de garantías reales), y programas de fomento para capital de riesgo o riesgo compartido; asimismo, se desarrollan programas en los cuales se pone énfasis en una exigente selección de los usuarios (ver Recuadro 8).

También se observan cambios en las políticas de seguros, en los cuales se busca que los seguros ofertados por instituciones públicas no se conviertan en subsidios encubiertos, al tiempo que se promueve, sin mucho éxito aparente, que las compañías aseguradoras privadas ingresen a operar en el sector. En algunos países se ha roto el monopolio que mantenían las

instituciones públicas, o se han reestructurado y saneado las aseguradoras con la finalidad de privatizarlas en el futuro, como en el caso de la aseguradora mexicana, AGROASEMEX.

Recuadro 8. Hacia la creación de sistemas de financiamiento agrícola

La necesidad de que los productores del campo dispongan de recursos financieros oportunos, suficientes y a un costo razonable, ha llevado a algunos países a la creación de sistemas nacionales de financiamiento para la agricultura que estén en concordancia con las políticas globales y sectoriales.

En Venezuela se creó recientemente el Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SNFA), constituido por el Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la banca comercial, los bancos comerciales especializados, los Fondos Regionales, los Fondos Ganaderos y los Fondos de Garantía. Es un sistema descentralizado, participativo, supervisado, paralelo al actual, promotor y generador de recursos financieros.

En México, a nivel del sector público, la reestructurada Banca de Fomento Rural (BANRURAL) ve complementada su acción con el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), con modalidades de capital y de riesgo compartido por medio del Fondo de Capitalización para la Infraestructura Rural (FOCIR) y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y con la operación de la Agro-Aseguradora Mexicana (AGROASEMEX). También el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFINSA), participan en el financiamiento de actividades, mientras en el área privada participa la banca comercial, las Uniones de Crédito, las Sociedades de Responsabilidad Limitada e Interés Público (SRLIP) y las Asociaciones en Participación entre empresarios y ejidatarios.

Fuentes: Boletín ALIDE (febrero 1996); IICA-México 1996.

En algunos pocos países existen los fondos parafiscales, generados fundamentalmente por medio de la autoimposición de gravámenes para desarrollar actividades en beneficio de agremiados, o para compensar fluctuaciones de precios en determinadas *commodities*. El Fondo Lechero que se utiliza para financiar inversiones en tecnología ganadera en Panamá y los Fondos Ganaderos en Colombia son ejemplos de estas iniciativas.

En los servicios de investigación, asistencia técnica y extensión

Los rasgos más sobresalientes de las reformas institucionales en los servicios de investigación son: la creación de nuevas entidades públicas descentralizadas como el INIA en Uruguay y el CENTA en El Salvador; la constitución de sistemas nacionales de investigación, como el SINNITTA en Perú y el SNITTA en Costa Rica; la constitución de fondos especiales, como el Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) de Chile; la apertura de las instituciones públicas de investigación para trabajar con el sector privado mediante contratos, emprendimientos conjuntos o por medio del establecimiento de fundaciones, como en el caso

de ARGENINTA en Argentina y la Fundación Perú, y la promoción para que el sector privado participe más activamente en la gestión (ver Recuadro 9).

Recuadro 9. Privatización de los servicios de extensión y transferencia de tecnología en Uruguay

A comienzos de 1996 se creó por ley la institución "Plan Agropecuario", como persona jurídica de derecho público no estatal y con una integración mixta público-privada en su Junta Directiva (aunque con amplia mayoría de los representantes de los productores). Dicha institución se encarga de realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la actividad agropecuaria.

Fuente: IICA-Uruguay 1996.

En Colombia se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), encargado de la investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria. Sus funciones se dividen en dos entidades: una estatal, encargada de las regulaciones, principalmente en semillas y sanidad agropecuaria (ICA) y otra de carácter mixto (CORPOICA), dedicada a la investigación. CORPOICA opera en forma autónoma y descentralizada a nivel regional, incorporando a representantes de agricultores en la definición de la demanda de investigación; compete, en cuanto a la consecución de los fondos públicos para investigación, con universidades, ONG, gremios y otras entidades.

Argentina, con la creación de la Fundación ARGENINTA y de la Sociedad Anónima de Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTEA S.A), busca complementar la acción del INTA en el área tecnológica con el esfuerzo del sector privado. Otros ejemplos son los de Bolivia y México, países en los que se está implementando una estrategia de descentralización de las labores del IBTA e INIFAP respectivamente, transfiriendo funciones a los gobiernos estatales y regionales (y parcialmente al sector privado), con el fin de realizar investigación adaptativa y transferencia de tecnología.

En cuanto a la asistencia técnica y la extensión, el cambio apuntó a que el Estado concentre sus servicios a los pequeños y medianos productores. En algunos países, como sucede en Perú y México, se utilizan fondos públicos para promover el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica privada, dirigido en especial a los pequeños productores organizados.

En algunos países existen organizaciones del sector privado (por ejemplo cooperativas o asociaciones gremiales), así como también empresas privadas que brindan servicios de asistencia técnica y extensión (fundamentalmente mediante contratos de producción ligados a paquetes tecnológicos y proveedores de insumos y maquinaria). También se destaca la participación de las universidades en las labores de investigación, asistencia técnica y extensión.

En varios países se utilizan formas de desconcentración y descentralización de los servicios de extensión, con el fin de colocar el servicio más cerca de los pequeños agricultores. En Colombia se crearon las Unidades Municipales de Tecnología Agropecuaria (UMATA), con la responsabilidad de cubrir el servicio de transferencia de tecnología a los pequeños agricultores de los municipios. Este caso es una modalidad muy particular de descentralización, en la cual el gobierno central, por intermedio del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, trasladó esa función al nivel local, donde existe mayor permeabilidad para la participación de la sociedad civil en las decisiones.

También se observa en varios países la transferencia al sector privado de campos experimentales. Sin embargo, la simple transferencia no es garantía de éxito si no va acompañada de los recursos suficientes, como es el caso del Centro de Investigaciones del Café en El Salvador, que fue transferido al sector privado y cuenta con financiamiento externo.

En los servicios de capacitación y educación

Los servicios de capacitación para la agricultura continúan generalmente asociados a los servicios de asistencia técnica y extensión, con el propósito de facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización y promover la calidad de los recursos humanos. Se destacan las experiencias de México y Bolivia al respecto.

En México se integró el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINCERI), con la finalidad de promover directamente en el campo el uso de tecnologías modernas, rentables y adecuadas a las unidades de producción, según los diferentes estratos agrotecnológicos y los niveles de desarrollo productivo de la población objetivo. Para ello, el SINCERI apoya la asistencia técnica con ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados, todo ello apoyado por una estructura de financiamiento dependiente del sector y de la región a la que se dirija.

En el caso boliviano, el servicio de extensión que brindaba el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria fue eliminado a comienzos de los noventa y sustituido por un programa de capacitación denominado pre-extensión. Este cambio fue apoyado con recursos del Banco Mundial, pero no tuvo el éxito deseado. Se ha elaborado una propuesta para que presten el servicio fundaciones regionales dejando la actividad de extensión directa a productores a cargo de las ONG.

El debate acerca del papel de la educación en las estrategias nacionales, revela que los países de la Región están revisando sus sistemas educativos en función de las nuevas exigencias. Ello implica el reconocimiento de la existencia de un desfase entre el quehacer y los productos del aparato educacional con los requerimientos del presente. En muchas de las instituciones de educación agrícola superior y media, han iniciado procesos de modernización institucional y específicamente de reconversión curricular. El cambio más significativo en la institucionalidad de la educación agrícola, principalmente en los países de economías relativamente pequeñas, ha sido la privatización de los centros o su eliminación por razones fiscales.

En los servicios de protección y sanidad agropecuaria

Esta es un área que está tomando particular importancia, no sólo por las implicaciones relacionadas con la salud pública y la conservación de los activos de los productores sino, además, porque pasa a desempeñar un papel protagónico en los nuevos esquema de integración y en la normatividad internacional del comercio exterior. De ahí los esfuerzos por concretar los cambios en el marco institucional, con el fin de armonizar las normas nacionales con las internacionales y también las de nivel subregional.

Si bien estos servicios, en varios países se han asignado a entes especializados y descentralizados, se mantienen muy próximos a las decisiones de los titulares de las carteras de Agricultura. Tal es el caso del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) y del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) de Argentina, que son organismos autárquicos y descentralizados, con la presidencia de un funcionario del ministerio, pero con consejos directivos público-privados.

Se observan cambios dirigidos a revertir la situación previa, que mantenía separados a los servicios de salud animal y vegetal, para integrarlos en uno solo, con creciente participación de la actividad privada. En esa sentido, se han creado los Servicios Nacionales de Sanidad Agraria (SENASA) en Perú, el Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA) en Bolivia, el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) en Chile, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agrícola (SESA) y Direcciones Generales de Sanidad Agropecuaria en los ministerios de Agricultura de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador.

En los procesos actuales de reforma institucional, los servicios de sanidad agropecuaria tienen la tarea de hacer comprender a sus clientelas institucionales y a sus beneficiarios tradicionales que el modelo paternalista ha sido desplazado y se impone la participación gradual del sector privado, no sólo en la gestión, sino también en el financiamiento de los programas de sanidad animal y vegetal.

En cuanto a los servicios destinados a la ganadería, se observa un gran avance en la transferencia de funciones del Estado hacia las organizaciones y empresas del sector privado. Actividades tales como registros genealógicos y certificación son desarrolladas, habitualmente, por las asociaciones gremiales de ganaderos, en tanto las actividades de vacunación, inseminación y producción de embriones son servicios asumidos por empresas privadas.

En cambio, los servicios de control de enfermedades, campañas de erradicación, inspección zoonosaria, la evaluación y análisis de los riesgos que conllevan las importaciones de animales, se mantienen generalmente como actividad estatal, aunque cada vez más se destacan nuevas alianzas con el sector privado en esos campos.

En los servicios de riego y drenaje

Las principales reformas observadas en estos servicios se refieren a la descentralización y/o traslado de la administración y operación de los sistemas de riego (a organizaciones de productora) y las reformas introducidas en las legislaciones pertinentes a los derechos de agua (normativa referente a los recursos hídricos).

En cuanto a las primeras, se destaca la transferencia de los Distritos de Riego a productores en El Salvador, Colombia y México. En éste último país, además, los subsidios estatales para gastos de operación y mantenimiento han sido eliminados, al tiempo que se descentralizan las funciones de la Comisión Nacional de Aguas (CNA) hacia gerencias estatales y regionales. En otros países tales como Chile, República Dominicana y el Perú, las juntas de usuarios o comités de regantes participan en la administración y operación, aunque la supervisión técnica se mantiene bajo la responsabilidad del ministerio o institución pública responsable.

El cobro de tarifas que reflejen los costos reales continúa siendo un problema sin resolver en la mayoría de los países, lo que revela la existencia de subsidios implícitos y promueven el desperdicio en el uso de ese recurso. Asimismo, las grandes obras en distritos de riego siguen dependiendo de la inversión pública, ya que la iniciativa privada sólo realiza inversiones en proyectos de riego de dimensión reducida (minidistritos de riego), generalmente asociados a cultivos de alta rentabilidad.

En cuanto a la legislación, en algunos países se ha avanzado en la promulgación de códigos que regulan el uso adecuado del recurso hídrico. En México, por ejemplo, se estableció un Registro Público de Derechos de Agua, que garantiza los derechos de utilización de determinados volúmenes de agua para riego concedidos a los productores, estableciéndose una ventanilla única destinada a la tramitación y validación de permisos y concesiones para el uso del recurso.

En el servicio de semillas

La producción, el desarrollo de nuevas variedades y la comercialización de semillas constituye una actividad que se ha privatizado crecientemente en la mayoría de los países; el Estado se reserva las funciones de generación de semilla genética y básica, en centros de investigación, y de certificación y fiscalización de semillas. No obstante, en algunos países como México, la nueva Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas faculta la certificación por parte de organismos privados. En Perú, la certificación está a cargo de Comités Departamentales de Semilla (CODESE), de carácter privado, pero que operan bajo la normativa emitida por el MAG (ver Recuadro 10).

En algunos países, y por consideraciones de importancia económica, social y política, el Estado produce semillas básicas para ciertos productos, como en el caso de México (maíz), El Salvador, Bolivia y República Dominicana. En varios países, la función de multiplicación de semilla básica ha sido gradualmente transferida al sector privado.

Para contrarrestar las falles del mercado en cuanto a problemas de calidad, en algunos países se han creado sistemas de inspección, tales como el Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), de México.

En Brasil se han desarrollado enfoques innovativos para las alianzas público-privadas en la industria de semillas; en ese contexto, EMBRAPA y una asociación privada integrada por 27 compañías (UNIMILHO), que es el tercer mayor productor de semillas del Brasil, han suscrito contratos, según los cuales UNIMILHO produce para la empresa pública a partir de semilla

básica de EMBRAPA y paga *royalties* por las ventas de semilla. El resultado de la alianza ha sido brindar mayores opciones para los productores de maíz, mejor calidad y menores precios por semillas híbridas, desarrollo de proyectos especiales para lograr nuevos híbridos y mayores ingresos para la institución pública. A partir de esta experiencia, EMBRAPA ha establecido un sistema de franquicias para la producción y comercialización de semillas mejoradas.

Recuadro 10. Funciones públicas desarrolladas por organizaciones privadas: El caso de la certificación de semillas en Perú

En el Perú, el sector privado adquiere un papel más protagónico dentro del marco normativo vigente, en el cual el Estado se limita a sus roles promotor y normativo. La actividad de certificación de semillas está a cargo de los Comités Departamentales de Semilla (CODESE), que pertenecen al sector privado. Estos Comités controlan las distintas operaciones de producción, de acuerdo con los reglamentos técnicos vigentes que elaboró el Ministerio de Agricultura.

Los CODESE, previa comprobación mediante las correspondientes inspecciones y análisis, realizan los etiquetados, precintados y clasificados en categorías definidas en el Reglamento de Certificación.

Fuente: IICA-Perú 1996.

En Argentina la actividad de semillas ha experimentado un cambio institucional que jerarquizó y potenció esta actividad, debido al reemplazo de la dependencia específica de la Secretaría de Agricultura por el Instituto Nacional de Semillas (INASE), ente autárquico y descentralizado con directorio público-privado, y a la creación de la Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV), que colabora con el INASE en lograr un mercado de semillas transparente, donde se respeten los derechos de propiedad de los cultivares inscritos.

En los servicios de información

Cada vez existe más conciencia sobre la importancia de la información, así como también una preocupación creciente por el acceso a la misma para la toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado. Sin embargo, los avances en la conformación de sistemas de información han sido modestos; la producción y difusión de la información sigue siendo dispersa, limitada, desfasada en el tiempo y, en buena medida, no toma en consideración las necesidades básicas de los clientes.

En algunos países se observa un deterioro de los sistemas de información productiva, derivado de las reducciones de personal calificado y de recursos financieros que han sufrido instituciones públicas por razones fundamentalmente fiscales. Al respecto, es importante señalar los retrasos en el levantamiento de nuevos censos agropecuarios en muchos de los países. En otros casos, los Ministerios de Agricultura mantienen bajo su dependencia los

servicios de información, aunque modernizados, como sucede en Chile con el sistema de información productiva que opera la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual cuenta con un avanzado Sistema de Información Geográfica (SIG) y está conectado a INTERNET.

En Argentina se ha creado el Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera (SIIAP), que ofrece amplia información nacional e internacional sobre producción, mercados, precios e información cualitativa. Es accesible por vía módem y también por INTERNET. Un ejemplo interesante del grado de actualización del SIIP fue la difusión al mundo vía INTERNET de los registros técnicos y científicos que demostraron que Argentina está libre de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE). En Perú se constituyó el Sistema Nacional de Información Agraria (SINIA), manejado por la Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura (ver Recuadro 11).

Recuadro 11. Perú. Avances en servicios de información

La Oficina de Información Agraria (OIA), del Ministerio de Agricultura, desarrolla y conduce el Sistema Nacional de Información Agraria (SINIA), de apoyo a la toma de decisiones de los agentes económicos sobre aspectos productivos y comerciales.

El SINIA contiene estadísticas agrícolas, pecuarias y agroindustriales sobre abastecimiento y precios, agroclimáticas, de comercio exterior e insumos.

El SINIA está conectado a INTERNET mediante la Red Científica Peruana, donde ha colocado un *gopher* público con información sobre precios y un *home page*, donde se puede consultar información agropecuaria variada.

Fuente: IICA-Perú 1996.

En México, la SAGAR ha desarrollado un sistema de información mensual de indicadores sobre área, rendimiento, producción y exportación, precios medios rurales, precios de exportación, valor de la producción y precios y volúmenes de producción de agroquímicos. Dicha información se difunde mediante el Boletín de Información Oportuna para el Sector Agropecuario, y también en forma de Discos de Información Oportuna, en formato de hoja de cálculo).

La acción de la SAGAR se complementa con los Cuadernos de Información Estadística Mensual y los anuarios que produce el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática; la información sobre aspectos comerciales, precios (incluidos futuros) y mercados que publica BANCOMEXT y el Servicio de Información de Mercados, así como también la información sobre aspectos tecnológicos que publica el CONACYT.

En Colombia, la responsabilidad de los datos sobre áreas, producción y rendimientos dejó de ser una responsabilidad del Ministerio de Agricultura y pasó a depender del Departamento Nacional de Estadística. Asimismo, la Corporación Colombia Internacional (CCI), entidad mixta, maneja un sistema de información de precios y mercados, del cual son usuarios las entidades

públicas agropecuarias. En Chile reviste especial importancia la experiencia del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), una institución de la Corporación de Fomento (CORFO); tiene como misión recopilar información de los recursos naturales chilenos, con el fin de procesarla mediante análisis, estudios y procesos que permitan disponer de un sistema organizado de datos y traspasarla fluidamente al sector productivo y a otras instituciones del Estado, a fin de apoyar mejores decisiones (ver Recuadro 12).

Recuadro 12. Una experiencia exitosa: El Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) de Chile

En más de treinta años de trayectoria, CIREN ha reunido y almacenado una gran cantidad de aspectos técnicos, estudios e investigaciones de las áreas temáticas que le competen, que son: recursos básicos de suelos, clima, recursos hídricos y aquellos vinculados con los sectores agrícola, forestal y minero. Tal información se encuentra tanto en antecedentes cuantitativos y descriptivos, como en su representación geográfica, en mapas temáticos y también sobre imagen fotográfica, ya que se encuentra cubierta la casi totalidad del territorio nacional de uso agrícola por fotografía aérea corregida en la perspectiva (llamada hortofotos) en escalas 1:10.000 y 1:20.000 sobre papel, y en medio magnético para uso en computadores personales.

CIREN dispone de información sobre aguas superficiales a nivel de bocatomas, identificando zonas hidrogeológicas homogéneas. Permite disminuir riesgos por sequía y hacer proyectos de inversión ubicando los canales y características de los pozos en la cartografía o directorios.

Asimismo, se elabora la hortofoto como respuesta al requerimiento de usuarios que necesitan ubicar puntos o zonas de interés para inversiones (Agrícolas, Forestales, Mineras) o adoptar decisiones en el área de planificación urbana y rural.

Dispone de bases de datos con información cartográfica y estadística para todas las regiones del país. Por otra parte, entrega antecedentes agronómicos referenciales para cualquier predio rural del país ubicado entre las regiones III a X; este informe predial sirve como instrumento de tasación. También se encuesta cada 4 años las propiedades con huertos frutales.

Fuente: IICA-Chile 1996.

También es relevante el planteamiento realizado en el contexto de la nueva concepción del MAARA, en Brasil, donde se plantea una estructura de información que integra los diferentes servicios en Rades (de Informaciones Agrícola, de Asistencia al Productor Rural y de Apoyo Institucional), tomando como base las necesidades de información del mercado agrícola y su clientela.

Es importante destacar, asimismo, los esfuerzos que se realizan en la Región conducentes a mejorar la calidad y confiabilidad de la información. En varios países se observa la introducción de nuevas tecnologías (inclusive el uso de imágenes vía satélite) para determinar marcos muestrales, recolección y procesamiento de los datos primarios.

En los servicios para la agroindustria

En el caso de los servicios para la agroindustria, resulta frecuente encontrar situaciones donde la competencia institucional se comparte entre dos o más ministerios. En algunos países, como sucede en Uruguay, el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAGP) ha reclamado mediante memorando a la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, la competencia en este campo, "pues los complejos agroindustriales deben ser tratados como un proceso integrado (...)" (IICA-Uruguay 1996).

En diversos países de la Región, la competencia de la agroindustria descansa en las secretarías o ministerios de Industria. En el caso de Costa Rica, la competencia corresponde al Consejo Nacional de Producción (instituto descentralizado del sector agropecuario) y en el caso de Bolivia, a una Dirección de Agroindustrias de la Secretaría de Agricultura. En la Argentina, la adopción de la visión de "cadena alimentaria" se ha institucionalizado por medio de la transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPYA), asignándole la función de establecer políticas para toda la cadena, incluyendo la industria alimentaria.

Por la necesidad de establecer políticas relacionadas con la competitividad, los ministerios de Agricultura están enfatizando la realización de trabajos de análisis mediante el enfoque de cadenas o sistemas productivos. En Brasil, El Salvador y Costa Rica se trabaja en torno a cadenas agroalimentarias o agroproductivas, y en el último país mencionado el MAG estableció los "gerentes por rubro" y se constituyeron las Comisiones Consultivas por rubro. En México se trabaja con el enfoque sistema-producto y en Argentina en torno a complejos agroindustriales, como se señaló en el punto anterior.

¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales que han Tenido Lugar en la Agricultura y el Medio Rural?

En las secciones anteriores se ha presentado una relación de los cambios más significativos en la institucionalidad de la agricultura y el medio rural que han tenido lugar en los países de la Región durante los últimos años. Es preciso señalar que esos cambios muestran diferencia de cobertura, profundidad, velocidad y énfasis de país a país, debido a las características propias de la institucionalidad de cada nación y sus sistemas agroalimentarios.

Entre esos cambios, se destacan la desregulación de los mercados internos; la transferencia de funciones del Estado al dominio de la sociedad civil; la reducción, cierre o privatización de instituciones públicas; la realización de reformas administrativas para reducir trámites y procedimientos burocráticos y los procesos de descentralización que implican traslado de poder de decisión a instancias regionales y gobiernos locales.

En general, se aprecia en esos cambios la ausencia de un enfoque integral de la agricultura y sus organizaciones que oriente la transformación institucional hacia el objetivo de desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Aunque casi todos los países declaran ese objetivo en sus planes y marcos orientadores, muy pocos han desarrollado una estrategia de transformación institucional que vaya más allá de los cambios marginales (*window dressing*)

que se están dando, los cuales responden principalmente a cambios en la política macroeconómica y a compromisos externos de orden financiero y comercial.

Guardando las diferencias que hay entre los países sobre la importancia económico-social y magnitud y complejidad de la agricultura, se pueden precisar algunos elementos de esos cambios que se tornan comunes para la Región:

- ▶ El énfasis que manifiestan las reformas institucionales de los ministerios de Agricultura y la participación de las organizaciones gremiales en los aspectos referentes a las negociaciones comerciales, asociados al cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de la integración y la nueva normativa internacional sobre comercio.
- ▶ La fuerte incidencia de las condicionalidades por compromisos financieros externos, en las reformas institucionales públicas y en el fortalecimiento de las organizaciones gremiales, relacionados con la prestación de servicios a la agricultura.
- ▶ La privatización, eliminación o reducción de empresas y programas estatales dedicados a actividades productivas y comerciales (agroindustrias, producción de semillas, almacenes de depósito) o a la prestación de servicios de apoyo al sector de agricultura comercial (crédito, comercialización, asistencia técnica).
- ▶ La focalización de los servicios gratuitos del Estado en los pequeños y medianos productores y grupos pobres y marginados de la sociedad rural, mientras que con el sector de la agricultura comercial se plantea la prestación de servicios autofinanciables, principalmente en el área de la sanidad agropacuaría.
- ▶ La reducción significativa del empleo público sectorial, aunque en algunos casos los ministerios de Agricultura puedan haber visto incrementada su nómina, como resultado de la fusión de instituciones o servicios. En la mayoría de los casos, el resultado neto es una pérdida de las capacidades técnicas de las instituciones públicas vinculadas a la agricultura.
- ▶ La búsqueda de una mayor descentralización geográfica de los servicios, al tiempo que se reduce el personal en las sedes de los ministerios y se refuerza el personal en las regiones y en el campo. Se destacan, al respecto, los esfuerzos por la descentralización de servicios de apoyo a la pequeña producción y grupos vulnerables.
- ▶ La separación del tema de los recursos naturales, en especial los forestales, del ámbito de acción de los ministerios de Agricultura. Ello ha llevado a la creación de instituciones especializadas, en algunos casos con rango ministerial, para atender la creciente preocupación por la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
- ▶ La pérdida de capacidad de los ministerios de Agricultura para formular y ejecutar políticas sectoriales (no se han desarrollado nuevos instrumentos de política económica que sustituyan a los que perdieron validez), así como también para influir

sobre otras políticas, en especial las de nivel macroeconómico, que inciden en la agricultura y en el medio rural.

- ▶ Los procesos de descentralización, desconcentración y reducción de los servicios estatales, no han estado acompañados de una mayor capacidad del sector privado para prestar los servicios a los sectores que con mayor o menor efectividad atendía el Estado.

CAPITULO II

Tendencias de la Institucionalidad en la Agricultura y el Medio Rural

Los cambios en el entorno mundial y regional seguirán dando lugar a una acelerada transformación de la institucionalidad internacional, en la cual la agricultura ya no constituye una excepción como era en el pasado. Es urgente entender ese nuevo entorno internacional político, económico y social, que no solo establece normas para las transacciones internacionales de bienes, servicios y flujos financieros, sino que cada vez más tiene una influencia determinante en las políticas de los países de la Región, por ahora con mayor énfasis en las políticas económicas. Indicadores tradicionales recientes sobre la evolución en el desempeño de la agricultura señalan una situación de deterioro derivada de las múltiples desarticulaciones entre la agricultura y su entorno. Sin una concepción articulada de la actividad productiva primaria con su ambiente nacional e internacional, esos cambios se seguirán viendo como amenazas para muchos; en efecto, sólo unos cuantos los verán como oportunidades, consolidándose así una tendencia indeseable hacia una agricultura polarizada, constituida por "islas modernas en mares de pobreza".

Tendencias del Entorno Mundial que Incidirán Sobre la Institucionalidad

De lo ideológico a lo económico: nuevo énfasis en la multilateralidad

Favorecidas por el salto tecnológico en las telecomunicaciones y la informática, emergen en el plano económico dos megatendencias que dominan el entorno actual y que, según todo lo hace suponer, se mantendrán durante el futuro próximo. La primera se refiere a la globalización creciente de los fenómenos y flujos económicos, así como también a los progresos en la liberalización de mercados; la segunda se vincula con la consolidación de bloques económicos y los avances en la multilateralidad (GATT-94/OMC).

Así como de las "ciudades-estado" medievales surgieron las "naciones-estado", en las próximas décadas seremos testigos de la consolidación de "regiones económicas supranacionales", cuyos mercados "domésticos" serán de gran importancia para la competencia internacional. Este fenómeno ha sido evidente en el caso de la Unión Europea y se empieza a perfilar en la integración comercial de Canadá, Estados Unidos y México, mediante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), así como también en el caso de MERCOSUR.

Con el fin de la Guerra Fría, el mundo se desplaza de la polarización ideológica a la polarización del desarrollo. Ha cambiado la estructura de poder y se han sentado las bases de un nuevo orden mundial, donde el ingreso de un conjunto de países a los mercados internacionales (por ejemplo, la antigua Unión Soviética, sus países satélites de Europa del Este y la República Popular China) impacta sobre el mercado de bienes de origen agropecuario, en una magnitud que aún es difícil de precisar.¹ La dificultad de su evaluación se debe, en parte, a los ajustes que dichos países realizan en el período de transición hacia economías de mercado² y a las inestabilidades mostradas por algunos de ellos, que han afectado sus capacidades de producción y consumo. La situación de esos países también ha modificado alternadamente la dirección de los flujos de capital y de los fondos de cooperación para el desarrollo.

Con las tendencias económicas actuales, la brecha de desarrollo entre los países más desarrollados y aquellos en vías de desarrollo seguirá ampliándose y será aún mayor con respecto a los países de menor desarrollo relativo (PMD). De acuerdo con un estudio reciente de la UNCTAD, las condiciones de disponibilidad adecuada de infraestructura básica, de servicios y de personal calificado, elementos determinantes en la competitividad de las naciones, pone en desventaja creciente a los PMD, ya que las cuantiosas inversiones que deberían realizar para disminuir esa brecha se encuentran fuera del alcance de dichos países.

Con la firma del GATT 94 y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la formulación de las políticas nacionales queda limitada a los compromisos adquiridos por los países en forma multilateral, cuyo cumplimiento será vigilado y supervisado por dicho organismo mediante el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Su influencia no se restringirá a las políticas comerciales, sino que se referirá a la gran mayoría de las políticas públicas nacionales de los países que lo integran. Dentro de su mandato, la OMC cooperará con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otras instituciones multilaterales para lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.

Se multiplican en el ámbito mundial los acuerdos y tratados internacionales, multilaterales y bilaterales, que no sólo establecen normas para las transacciones internacionales de bienes, servicios y flujos financieros, sino también y cada vez más, disciplinas y políticas económicas de alcance nacional. Con este fenómeno, se está conformando un nuevo marco normativo, concertado entre los Estados, que define una nueva institucionalidad en el ámbito global, regional y nacional y que cubre un amplio espectro del quehacer económico de los países.

¹ Para más información sobre el tema ver, Brown 1995; FAO 1993 y 1995; Sharples 1995.

² Para una crítica al planteamiento de L. Brown y presentando visiones más optimistas, ver en *The Economist*, mayo 4, 1996 "Chinese Grist to the Malthusian Mills", donde se identifican varios factores susceptibles de ser modificados y que pueden cambiar de manera significativa la situación futura de la alimentación en China, especialmente en cuanto a mejoras en la productividad y el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra y el agua.

El fin de la excepción de la agricultura en la institucionalidad internacional

Instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y el BID, y acuerdos comerciales y de integración o complementación económica internacionales y regionales, tales como el GATT 94, el TLCN y acuerdos comerciales y de integración, establecen actualmente, por negociación y consenso de sus miembros, el campo de acción de gran parte de las políticas públicas nacionales de los países que los integran. Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan sólo a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan desde la política monetaria y fiscal, hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas a la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, por mencionar algunas.

La agricultura, por otra parte, ya no constituye una excepción a la institucionalidad pública internacional, como en el pasado. Desde las negociaciones de Ronda Uruguay, la agricultura, en su concepción ampliada de cadenas agroalimentarias, ha sido incorporada con plenos derechos y obligaciones al contexto de esta institucionalidad internacional.

Tanto el GATT 94, como prácticamente todos los acuerdos comerciales y de integración posteriores definen normas y disciplinas económicas, así como diversos mecanismos institucionales que abarcan prácticamente la totalidad de las políticas públicas relacionadas con la agricultura, desde los aranceles, hasta las políticas de subsidio y apoyo a la producción y la exportación, las medidas fito y zoonosanitarias, las normas técnicas de comercialización, las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, las políticas de apoyo a la investigación, capacitación, seguros por desastres, promoción comercial, programas medioambientales y otros.

El nuevo marco normativo establecido por la OMC y los demás acuerdos comerciales es diferente, y a menudo menos restrictivo, que las condiciones derivadas de los programas de ajuste estructural y de las negociaciones y acuerdos de tipo financiero. De hecho, los acuerdos comerciales actuales, si bien no fomentan el subsidio *per se* —y más bien tienden a eliminar la excesiva intervención pública y las restricciones al comercio—, tampoco eliminan la posibilidad de aplicar una amplia gama de políticas de apoyo gubernamental a la agricultura y no modifican significativamente, por el momento, el nivel de subsidios permitidos a la producción y el comercio agropecuarios vigentes.

Lo que sí modifican el GATT 94 y los acuerdos comerciales de nueva generación son algunas de las reglas del juego y de la institucionalidad prevalecientes en el pasado y la forma de aplicarlas. Plantean, básicamente, una reorientación de los mecanismos de apoyo al sector agropecuario, limitando (no eliminando) las medidas de restricción a las importaciones y de intervención sobre los precios, restringiendo la aplicación de subsidios a aquellos más directos al productor y más ligados al desarrollo tecnológico, los recursos humanos y el medio ambiente. Al mismo tiempo, establecen mecanismos para una mayor transparencia internacional de las medidas comerciales y sectoriales, como los requisitos fito y zoonosanitarios y las normas técnicas, limitando la discrecionalidad nacional en su aplicación y generando nuevos requerimientos para los sistemas institucionales de los países.

En consecuencia, la nueva institucionalidad internacional no sólo representa compromisos para la institucionalidad nacional del sector agropecuario. También ofrece un conjunto de oportunidades de mercado y de instrumentos de apoyo a los sectores productivos, además de mecanismos claros y cada vez más válidos para cautelar los intereses de la agricultura en el contexto del mercado global.

De los centros de decisión nacionales a los mundiales: la integración financiera global y las empresas multinacionales

A medida que avanzan la apertura económica y la integración de bloques y se consolidan los compromisos comerciales de carácter mundial, se reducen "los grados de libertad" de los países para establecer su política económica. El peso creciente del mercado global de capitales permite que los comportamientos de los agentes financieros que comercian internacionalmente divisas y valores, reaccionando a situaciones particulares o determinadas expectativas, puedan movilizar masivamente flujos de capital; se afectan así, de alguna manera, las posibilidades de los gobiernos y de sus bancos centrales para defender los intereses económicos de sus países.³ La crisis financiera en el mercado accionario de los países industriales, en 1994, y el "efecto tequila" derivado de la crisis mexicana de finales de ese mismo año, son claras evidencias de dicho fenómeno (ver Recuadro 13).

Recuadro 13. La integración financiera global

Desde 1980 el total de activos financieros creció dos veces y media más rápidamente que el Producto Interno Bruto de las economías industrializadas (países de la OECD), incrementándose de US\$ 5 billones en 1980 a US\$ 35 billones en 1992. Sin embargo, el volumen total de transacciones de divisas, creció aún a tasas superiores.

La combinación de las medidas de liberalización financiera, las nuevas tecnologías y la innovación, han incidido en que las transacciones diarias de divisas, que sólo crecieron entre US\$10 y 20 miles de millones en 1973, y llegaron a cerca de US\$60 mil millones en 1983, mientras que para 1992 se estimaron en US\$900 miles de millones y para 1995 se calcularon en US\$1.3 billones diarios. Por otra parte, la relación de movimientos de capital con los movimientos de mercancías, que fue de 10 a 1 en 1983, pasó a ser de 60 a 1 en 1992.

Fuente: *The Economist* 7 octubre, 1995).

Las empresas multinacionales alimentarias son otros actores importantes que constituyen una amplia red que maneja una parte significativa del comercio mundial. De poner énfasis en la producción primaria, han pasado a productoras y distribuidoras de productos procesados,

³ Esta limitación, aunque afecta tanto el abanico de opciones de política como la disponibilidad de instrumentos para hacer política económica, no es necesariamente mala si con ello se evita el poder discrecional de los gobiernos que pueda llevar a abusos o a la implementación de políticas erradas. Asimismo, hay otros puntos de vista que argumentan que la reducción del poder del Estado para influir sobre la economía es un mito (*The Economist*, octubre 7, 1995).

manejando canales internacionales de comercialización y convirtiéndose en emporios financieros (ver Recuadro 14).

Las ventas totales de las cinco más importantes multinacionales de productos procesados ascendieron en 1993 a US\$127.1 mil millones, casi 2.5 veces más que el volumen total del comercio agropecuario (importaciones + exportaciones) de ALC, que en ese año fue de US\$52.3 mil millones. Sólo las dos más importantes (Nestlé y Phillip Morris), tuvieron ventas por US\$70.1 mil millones, 1.34 veces el comercio exterior agropecuario de ALC (Henderson *et al.* 1996).

De la revolución verde a la revolución genética: la nueva realidad científico-tecnológica

En las nuevas tecnologías se advierte un peso creciente del conocimiento incorporado, lo que permite su apropiación (privatización del conocimiento tecnológico). A diferencia de lo observado con la Revolución Verde, esta nueva tecnología es generada básicamente en laboratorios privados de países desarrollados, lo cual limita las posibilidades de transferencia hacia los países menos desarrollados. En coincidencia con el desarrollo creciente de nuevas tecnologías en laboratorios privados, los temas de patentes y de derechos de obtentor ocuparán, sin duda, un lugar de importancia en las próximas décadas. Hay que recordar que el GATT-94 incluye los llamados *TRIPS*.⁴

Recuadro 14. Empresas multinacionales en el sistema global del siglo XXI

En el sistema global, que se va conformando cambian desde sus componentes básicos hasta el modo en que ellos se interrelacionan. Entre los actores importantes figuran las grandes empresas multinacionales; "(...) que cobran fuerza y alcance cada vez mayores (...) empresas como Unilever cuyas 500 filiales operan en 75 países, o como Exxon, cuyos ingresos proceden en un 75% de fuera de Estados Unidos (...) La ONU considera multinacionales a unas 35 000 sociedades. Estas compañías cuentan con 150 000 empresas afiliadas (...) se considera que una cuarta parte del comercio mundial corresponde a ventas entre filiales de la misma empresa".

Fuente: *Toffler, A. y H. 1995.*

La biodiversidad y los recursos genéticos emergen como temas de importancia global que representan grandes oportunidades, pero también tienen profundas implicaciones para el desarrollo sostenible de los países de la Región. Tanto la Convención de la Diversidad Biológica en la Conferencia de Río como la firma del GATT 94 han motivado el surgimiento de nuevas reglas y protocolos para el uso seguro de los recursos biológicos, en especial los genéticos. Por otra parte, el aprovechamiento de la biodiversidad y la amplia gama de genes que ella alberga, se ve ampliamente favorecido mediante el uso de las nuevas tecnologías, en particular las biotecnologías. Ellas ofrecen la posibilidad de aprovechar más productivamente las especies en uso y otras aún no utilizadas para la obtención de materias primas de productos farmacéuticos, de alimentos y, en general, de la agroindustria (IICA 1995).

⁴ Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Trade Related Intellectual Property Rights*).

De los movimientos "verdes" a un uso racional de la naturaleza

El tema ambiental seguirá creciendo en importancia y dominará la escena, aunque se estabilice la población mundial, hecho que, según algunos modelos, no ocurrirá sino hacia el año 2050. Los impactos de esa carga poblacional sobre el ambiente serán profundos y la influencia de ese fenómeno sobre la agricultura aumentará en los próximos años, presionando por sistemas de producción de menor impacto ambiental, creando normas y restricciones en las zonas de mayor sensibilidad ecológica y frenando vigorosamente la expansión de la frontera agrícola.

Los avances en la implementación de los acuerdos de la Agenda 21 (Cumbre de Río 1992), conducentes a lograr una cooperación global para el desarrollo sostenible, probablemente seguirán experimentando tropiezos originados en las diferentes perspectivas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, respecto a las formas en que dicho desarrollo debe alcanzarse y las responsabilidades derivadas de dichos compromisos.

De los "commodities" a la diferenciación de productos: evolución de los patrones de consumo alimentario

Se prevé una evolución de los mercados alimentarios, en los cuales cada vez se transarán menos productos básicos sin procesar (*commodities*), en favor de productos con mayor nivel de procesamiento e incorporación de valor, proceso que significará la diferenciación de calidad, de presentación y un creciente uso de productos con marca.

Los productos que demanda el mercado están cambiando. En los países industrializados los consumidores cada vez tienen menos tiempo y voluntad para procesar productos, y cada vez más tienden a comprarlos ya preparados (envasados y congelados). Con la globalización y disminución de barreras arancelarias, estos productos procesados, que son generalmente importados, irrumpen en los mercados de la Región, afectando los hábitos de consumo y la industria alimentaria local. Por otra parte, en grandes poblaciones urbanas de la Región, consumidores presionados por el poco tiempo disponible aumentan sus preferencias por los servicios de comida rápida ("*fast food*"). Con la concentración de la demanda por parte de grandes corporaciones (supermercados e hipermercados), se están redefiniendo las reglas de juego en materia de comercialización y presentación de los productos frescos y procesados. En la nueva situación, las procesadoras de bebidas y alimentos comienzan a producir en envases y con etiquetas del importador. Por otra parte, el grado de procesamiento de los alimentos es cada vez mayor, razón por la cual la participación de la materia prima agrícola va perdiendo importancia relativa en el precio final (ver Recuadro 15).

Las normas técnicas en el comercio internacional y las crecientes preocupaciones por la salud pública y la salud personal, determinarán un énfasis creciente por controlar los contenidos en los alimentos, con la finalidad de reducir los crecientes riesgos de intoxicación con residuos de pesticidas, preservativos, preservantes y otras sustancias xenobióticas.

De las estadísticas y los censos a la era de los satélites para la información y las "super-autopistas" de la comunicación

En pocos campos del saber humano se han producido tantos y tan dinámicos avances como en el de la información y las comunicaciones. Las tecnologías electrónicas disponibles son cada vez más eficientes, de mayor capacidad de procesamiento y tienden a popularizarse por medio del mercado. Este desarrollo tecnológico ha permitido ir conformando mercados globales, de los cuales el financiero es el más conocido; paulatinamente se irán desarrollando los mercados globales de bienes agropecuarios, cuya primera expresión son las subastas electrónicas a larga distancia, en las cuales el *contenido de la transacción* ya no será el bien en sí mismo, sino la información sobre los bienes; el contexto *de la transacción* ya no se realiza "cara a cara", sino por medio de una pantalla y la *infraestructura de la transacción* ya no es el mercado físico, sino una computadora con un módem y una línea telefónica.

Recuadro 15. La desmaterialización de la producción agrícola

En Argentina, según cifras de la SAPyA, entre 1950 y 1990 la participación del sector primario en el valor final se redujo; en trigo dicha reducción fue del 46% al 17%; en frutas, del 67% al 47%; en carnes sin procesar, del 69% al 42%, y en huevos del 81% al 67%.

En Estados Unidos se estima que, en forma global, el valor de la materia prima en el precio final del bien bajó del 30.9% en 1980 a sólo el 22.2% en 1993, en tanto que la participación total de los pagos relacionados con el mercadeo ascendió del 69.1% al 77.8%, durante el mismo período. Asimismo, se determina que la participación del valor del producto en finca dentro del precio al consumidor final es aún menor en los productos conforme se incrementa el nivel de procesamiento de los alimentos; por ejemplo, mientras en huevos es de un 58%, en cortes de carnes de un 56% y en frutas frescas del 23%, en tomates enteros en lata y en pan es del 9% y en los *corn flakes* 6%.

Fuente: IICA-Argentina 1996; USDA 1994.

Durante la década perdida de los ochenta, una de las pocas industrias que creció en América Latina, la única donde se realizaron grandes inversiones, fue la de la comunicación. En efecto, el número de estaciones de televisión pasó de 400 a cerca de 1500; Brasil y México adquirieron satélite propio, las empresas de información radial y televisiva abrieron enlaces mundiales vía satélite hasta en los países más pobres de la Región (Barbero 1995). El desarrollo de las computadoras, de las redes de tipo INTERNET, los sistemas *on-line* y las "super-autopistas para la información", han introducido cambios importantes en el acceso a la información, hacen más expedita la comunicación, y permitirán acercar el conocimiento y la información a los usuarios (especialistas y no especialistas), con independencia de su ubicación geográfica. (ver Recuadro 16).

El desarrollo de las redes de tipo INTERNET y las "super-autopistas para la información" permitirá acercar el conocimiento y la información a los usuarios, con independencia de su ubicación geográfica. Esto tendrá un efecto de gran relevancia sobre las decisiones públicas y privadas de asignación de recursos para la agricultura y acelerará la necesidad de cambios en la estructura y funcionamiento de las organizaciones, ya que la revolución informática y telemática está cambiando la forma en que trabajamos, nos vinculamos y pensamos.

Recuadro 16. Lo paradójico de la comunicación plural para la "aldea global"

Ayabaca es una de las provincias más pobres del norte peruano, adonde llegan las ondas de Radio Cutivalú, una emisora popular y católica. En una investigación realizada sobre el papel que dicha emisora desempeñaba como medio de expresión y educación regional, en comunidades campesinas de difícil acceso y economías de subsistencia, los pobladores se reconocieron fieles oyentes de Radio Cutivalú. Ella los tenía en cuenta en su programación, les permitía interconectarse con otras personas y comunidades mediante su servicio de mensajes, difundía música que reconocen como propia, hablaba de su situación y problemas, les ayudaba a superar algunos por medio de programas dedicados a la salud y la agricultura. Sin embargo, pese a esa fidelidad, manifestaron que preferían escuchar los informativos de la más importante emisora nacional: *En esa radio podemos enterarnos todos los días del precio del dólar. ¿Y para qué les sirve eso?*, se les preguntó ante el interés por un acontecimiento tan poco vinculado al quehacer económico y las necesidades más inmediatas de la comunidad. Los campesinos replicaron: *No nos sirve para nada... pero estamos informados*" (Mata 1995).

Tendencias en el Entorno Regional que Incidirán en la Institucionalidad

Hacia la integración de las Américas: la nueva dinámica político-ideológica

Se ha establecido en la Región una nueva dinámica político-ideológica, favorecida por la generalización de la democracia como forma de gobierno y motivada por la necesidad de hacer frente común a los crecientes desafíos internos y del entorno. Aunque en diversos grados, en todos los países de la Región, el Estado y la sociedad civil se preparan para convivir en un mundo más globalizado y signado por la competencia en el comercio, mientras deben afrontar las amenazas a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y la lucha contra flagelos tales como la pobreza, la corrupción y el narcotráfico.

Esa nueva dinámica se ha forjado en torno a las Cumbres de Presidentes como foros del más alto nivel de decisión política, que se han institucionalizado, tanto a nivel hemisférico como a nivel de las subregiones. Consecuentemente, se produce un gran desafío en torno a la institucionalidad para propiciar y sostener la implementación de los acuerdos, pues en algunos casos la dinámica de los acuerdos presidenciales ha superado al propio proceso de ejecución, con lo cual se han generado desfases e incongruencias.

En las etapas iniciales de esta nueva dinámica, los foros se concentraron en las relaciones comercio-desarrollo, pero paulatinamente han abordado otros temas como la pobreza, el medio ambiente y la participación ciudadana, esenciales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo. La Cumbre Presidencial de las Américas (1994) estableció cuatro objetivos básicos de desarrollo económico y social: la preservación y el fortalecimiento de la democracia; la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y la discriminación; el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente.

Los avances más notables se han dado en cuanto al segundo objetivo, para el cual se señalaron áreas concretas de trabajo, con el fin de avanzar en el cumplimiento de las tareas y concluir las negociaciones conducentes a crear un área de libre comercio en el ámbito

hemisférico, a más tardar para el año 2005. Esta fue denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los ministros de Comercio tuvieron la iniciativa para la implementación de ese segundo objetivo del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. Esta fue seguida por reuniones ministeriales en Denver (1995) y Cartagena (1996), y se han establecido grupos de trabajo por temas, con el propósito de organizar la participación de todos los países y agencias internacionales de cooperación y financiamiento y avanzar en la construcción del ALCA (ver Recuadro 17).

Recuadro 17. Grupos de trabajo para la construcción del ALCA 2005

Como seguimiento a los acuerdos de la Reunión Ministerial de Comercio, en Denver, Colorado (junio 1996) se establecieron 7 Grupos de Trabajo por áreas, que se ampliaron a 11 en la posterior Reunión de Cartagena, Colombia (marzo, 1996). Los grupos de trabajo y los respectivos países coordinadores son:

Reunión Ministerial sobre Comercio de Denver

1. Acceso a mercados (El Salvador)
2. Procedimientos aduaneros y reglas de origen (Bolivia)
3. Inversión (Costa Rica)
4. Normas y barreras técnicas al comercio (Canadá)
5. Medidas sanitarias y fitosanitarias (México)
6. Subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios (Argentina)
7. Economías más pequeñas (Jamaica)

Reunión Ministerial sobre Comercio de Cartagena

8. Derechos de propiedad intelectual (Honduras)
9. Servicios (Chile)
10. Compras del sector público (EE.UU.)
11. Políticas sobre competencia (Perú)

Fuente: Declaraciones Conjuntas de las Reuniones Ministeriales sobre Comercio (Denver, Colorado, 30 de junio, 1995 y Cartagena, Colombia, 21 de marzo, 1996).

***De la integración cerrada a la integración abierta:
hacia un nuevo tipo de integración subregional***

Asociados a los procesos conducentes a la concreción de ALCA, se aprecian otros procesos más o menos generalizados de liberalización del comercio, aunque con algunos retrocesos temporales en algunos países que afrontan presiones generales sobre sus balanzas comerciales o sobre actividades productivas específicas, tales como los observados en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México en épocas recientes.

Se abandona el viejo modelo de integración cerrada, diseñado como elemento catalizador del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y construido sobre una maraña de compromisos, restricciones y obligaciones, para abordar un nuevo tipo de integración abierta, en la cual la dimensión subregional opera como una base de complementación y plataforma

para una mejor inserción en el mercado internacional, y los socios concurren hacia el mercado libre sin erigir barreras proteccionistas frente a terceros países o grupos de países.

Con este nuevo modelo, se flexibilizan o derogan disposiciones restrictivas con respecto a temas básicos, así como también en cuanto a las formas de participación y asociación a diferentes esquemas (por ejemplo, la asociación de Chile y Bolivia al MERCOSUR, o la suscripción de acuerdos de libre comercio entre países del Mercado Común Centroamericano y México). El nuevo tipo de integración se ha visto favorecido por los procesos unilaterales de reformas económicas que promueven la liberalización de los mercados, y también por la dinámica de los procesos de liberalización multilateral, coordinados, que buscan la convergencia con los acuerdos subregionales y bilaterales.

Situaciones que Prevalecen en los Países e Incidirán Sobre la Institucionalidad

El nuevo orden mundial que se conforma de cara al siglo XXI tiene su expresión concreta a nivel de los países. Dos elementos, en especial, configuran una tendencia que incidirá fuertemente en la nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural: los procesos de ajuste estructural en curso y la implementación de estrategias de apertura económica que procuran construir un nuevo modelo de desarrollo. En los siguientes apartados se indican las principales características o tendencias que está tomando la estrategia de apertura económica en el ámbito de la agricultura y el medio rural.

El énfasis en el comercio y el riesgo de nuevos desequilibrios

La premisa "tanto mercado como sea posible" está vinculada estrechamente al énfasis que actualmente se pone en la inserción en el comercio internacional y, por ende, a la importancia que se otorga, por sí solo, al concepto de competitividad. Existe la tendencia a concebir los procesos de apertura económica como reducciones de barreras arancelarias, sin tomar con la debida consideración las medidas conducentes a preparar a los países y sus actores económicos para participar en esos procesos bajo las reglas de la nueva normatividad internacional que no se restringe al comercio.

Algunos autores, evaluando las experiencias de ALC, sostienen que preconizar una liberalización del comercio exterior sin elaborar una estrategia de apertura económica integral, puede llevar a una destrucción indiscriminada de la capacidad instalada existente e impedir una reconversión productiva efectiva (Agosin y French-Davis 1994). Según Alejandro Foxley, ex ministro de Economía de Chile, la experiencia de su país muestra que "una apertura comercial y financiera demasiado brusca generó dificultades a nuestro sector productivo. Se quebraron muchísimas empresas, no por ineficientes, sino porque no tuvieron el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia en los mercados mundiales" (A. Foxley 1989).

El hecho de dar, en las estrategias, un peso exagerado al comercio, determina una direccionalidad en las políticas y en las reformas institucionales hacia la búsqueda de posiciones competitivas, basadas en ventajas comparativas que no serán sostenibles en el mediano plazo. Con este énfasis, se corre el riesgo de continuar descuidando el balance o equilibrio de los aspectos económicos con respecto a los sociales y ecológico-ambientales, lo cual se aproxima al riesgo de no construir competitividades auténticas basadas en la productividad y en la

innovación, para caer en formas de competitividad espurias (exportar trabajo subvaluado o con extracción depredadora de los recursos naturales), que afectarían la propia gobernabilidad de los sistemas y harían el desarrollo de la agricultura y del medio rural poco sostenible en el tiempo (ver Recuadro 18).

La reducida inversión en tecnología agropecuaria

Dadas las grandes imperfecciones de los mercados en la Región, el desarrollo de nuevas tecnologías será básicamente accesible a grupos sociales privilegiados y estará limitado a campos de rentabilidad inmediata, generando mayores barreras de acceso a la innovación, en especial a los pequeños y medianos productores. Esta situación se torna preocupante si se toma en cuenta que los Estados latinoamericanos han reducido en términos reales sus inversiones en desarrollo tecnológico, debilitando la institucionalidad pública, que representa todavía alrededor de un 85% del esfuerzo total en investigación.

De acuerdo con un inventario realizado por el IICA (1994), en la Región los presupuestos de investigación para 77 instituciones de investigación públicas y privadas se ha reducido en los últimos cinco años en 70 millones de dólares (casi 9% del total), y los presupuestos por investigador se han reducido en el mismo período en un 20%, disminuyendo en forma muy significativa la capacidad de generación de resultados (Ardila 1996). Por otra parte, aunque la Región cuenta con un capital humano de gran capacidad y experiencia, no es alimentado suficientemente con generaciones de reemplazo, debido a la disminución de los programas de capacitación en postgrado para investigadores en ciencias agrarias y biológicas.

Recuadro 18. El desarrollo sostenible requiere grandes balances

El Presidente de Costa Rica planteó que la visión del desarrollo sostenible tiene que ver con los grandes equilibrios sobre los que se sustenta el verdadero desarrollo nacional. Señaló que buscarle su verdadero lugar a la cuestión ambiental no puede llevar a descuidar sus interrelaciones con otras dimensiones básicas de la dinámica social y que el equilibrio ambiental sostenible sólo es posible donde haya niveles crecientes de estabilidad macroeconómica, equidad social y participación ciudadana. Al respecto, mencionó cuatro grandes balances que le dan sustento al desarrollo para que pueda ser sostenible en el mediano y largo plazo:

"Los grandes balances macroeconómicos, sin los cuales nuestros países no podrían experimentar largos períodos de progreso material sostenido; los equilibrios en la estructura social, que nos conduzcan a ser sociedades más integradas y más equitativas; los equilibrios en nuestros sistemas político-institucionales, que permitan que las decisiones políticas tengan bases cada vez más democráticas; finalmente, los equilibrios ambientales, que hagan posible que las relaciones entre la base natural y la vida social permitan la reproducción armoniosa de ambas en el largo plazo".

Fuente: Figueres 1995.

alimentario se tornará difícil y la opción que puede prevalecer "será ofrecer sus suelos y sus climas para que, con inversión y biotecnología extranjera, se reproduzcan cultivos y crianzas destinadas al mercado internacional" (Rementería 1995).

Dificultad para actuar sobre la pobreza rural

Los mecanismos del mercado no se presentan como una solución global plausible a los problemas de pobreza rural y de marginación de grupos sociales particulares (campesinos, mujeres y jóvenes rurales, grupos indígenas), los cuales presionarán por procesos acelerados de urbanización y traslados de pobreza desde las zonas rurales hacia los cinturones de marginalidad en las ciudades grandes e intermedias (Ver Recuadro 19).

Recuadro 19: La integración es más que apertura comercial

En su discurso de apertura de la XXVI Asamblea General de la OEA en Panamá (junio 3, 1996), el Secretario General César Gaviria destacó que es necesario entender la integración como un proyecto político que compete a todos y requiere avanzar más allá de las discusiones de naturaleza comercial, lo cual exige que se asuma un compromiso en torno a un reto, cuya naturaleza no sólo es económica, sino también política y social. Señaló que la viabilidad de la integración dependerá de cómo el Estado va a asegurar las reformas económicas y políticas, los nuevos derechos, la democracia, la participación y el control ciudadano, para lo cual "(...) hay que ahondar en los temas de la pobreza y de la política social y su relación con todo el proceso de reforma económica y liberalización comercial (...)".

Destacó que "(...) los ciudadanos ya empiezan a cansarse de oír sobre privatizaciones, déficits fiscales y de políticas comerciales, como si se tratara de los únicos temas del debate público, cuando hay tantos otros problemas acuciantes. Su cansancio no es rechazo. Es más bien expresión de un clamor por la solución de sus problemas más cercanos."

"(...) La reforma y la apertura comercial siguen siendo un cambio bienvenido y apreciado. Nuestros pueblos no están pidiendo un retorno a un modelo económico que se agotó y que no ofreció perspectivas de bienestar. Están pidiendo que las reformas vayan más allá y lleguen a las políticas públicas y a aquellas áreas del Estado que tienen que ver directamente con las preocupaciones cotidianas."

"(...) los gobiernos de la Región están comprometidos con la apertura de mercados, la integración y con una mayor competencia, pero de la misma manera todos están comprometidos con la reforma del Estado, con la eliminación de la pobreza y con el aumento en la inversión social".

Al respecto, señaló que las causas de la pobreza en América Latina y el Caribe no hay que buscarlas en la reforma económica y en la modernización, sino "(...) en las consecuencias de la crisis de la deuda, en las bajas tasas de ahorro, en la década perdida y en la incapacidad estructural de las instituciones dedicadas a la política social (...) Esto es así porque, con muy pocas excepciones, se continúan aplicando esquemas de inversión y de gestión social ya agotados y heredados del pasado (...)".

Fuente: OEA 1996.

Recuadro 19. La integración es más que apertura comercial

En su discurso de apertura de la XXVI Asamblea General de la OEA en Panamá (junio 3, 1996), el Secretario General César Gaviria destacó que es necesario entender la integración como un proyecto político que compete a todos y requiere avanzar más allá de las discusiones de naturaleza comercial, lo cual exige que se asuma un compromiso en torno a un reto, cuya naturaleza no solo es económica, sino también política y social. Señaló que la viabilidad de la integración dependerá de cómo el Estado va a asegurar las reformas económicas y políticas, los nuevos derechos, la democracia, la participación y el control ciudadano, para lo cual "(...) hay que ahondar en los temas de la pobreza y de la política social y su relación con todo el proceso de reforma económica y liberalización comercial (...)".

Destacó que "(...) los ciudadanos ya empiezan a cansarse de oír sobre privatizaciones, déficits fiscales y de políticas comerciales, como si se tratara de los únicos temas del debate público, cuando hay tantos otros problemas acuciantes. Su cansancio no es rechazo. Es más bien expresión de un clamor por la solución de sus problemas más cercanos."

"(...) La reforma y la apertura comercial siguen siendo un cambio bienvenido y apreciado. Nuestros pueblos no están pidiendo un retorno a un modelo económico que se agotó y que no ofreció perspectivas de bienestar. Están pidiendo que las reformas vayan más allá y lleguen a las políticas públicas y a aquellas áreas del Estado que tienen que ver directamente con las preocupaciones cotidianas.

"(...) los gobiernos de la Región están comprometidos con la apertura de mercados, la integración y con una mayor competencia, pero de la misma manera todos están comprometidos con la reforma del Estado, con la eliminación de la pobreza y con el aumento en la inversión social".

Al respecto, señaló que las causas de la pobreza en América Latina y el Caribe no hay que buscarlas en la reforma económica y en la modernización, sino "(...) en las consecuencias de la crisis de la deuda, en las bajas tasas de ahorro, en la década perdida y en la incapacidad estructural de las instituciones dedicadas a la política social (...) Esto es así porque, con muy pocas excepciones, se continúan aplicando esquemas de inversión y de gestión social ya agotados y heredados del pasado (...)".

Fuente: OEA 1996.

Aunque la cooperación técnica y las donaciones seguirán siendo importantes en los países de menores ingresos, la tendencia actual a su reducción se mantendrá. Por otra parte, la polarización en la distribución de los ingresos al interior de los países, sumada a una liberalización comercial que sólo fomenta las exportaciones, puede enviar señales de mercado orientadoras de la asignación de recursos, que pueden tornarse perversas en cuanto a la producción y consumo de alimentos básicos tradicionales, normalmente asociados a la producción campesina, afectando la posición del país en materia de seguridad alimentaria.

En un entorno de globalización y de liberalización, el factor "escala" en la producción agropecuaria pasa a desempeñar un papel mucho más importante que en el pasado, razón por la cual las empresas de menor tamaño relativo, en particular los pequeños productores y campesinos, sólo podrán sobrevivir bajo formas de asociación que les permitan unir sus esfuerzos en torno a objetivos comunes. De lo contrario, quedarían más al margen de lo que

hoy se encuentran de los beneficios del mercado y seguirían persistiendo en su condición de pobreza.

La situación de la creciente cantidad de pequeños productores que en las actuales características del mercado no tienen condiciones para competir, se vuelve cada día más dramática. Esta falta de condiciones no está dada solamente por el tamaño de sus explotaciones, sino por su condición humana, caracterizada por un bajo nivel de educación y bajas expectativas de calidad de vida.

Los desafíos por la preservación del medio ambiente

El tema del agotamiento y deterioro de los recursos naturales no puede desligarse del tema de la pobreza. Ambos están íntimamente relacionados, ya que la lucha por la sobrevivencia ha convertido a los pobres rurales en una amenaza para el medio ambiente, adicional a la que representan las sociedades urbanas de alto consumo. Para contrarrestar esta situación, los programas de financiamiento internacional para el combate a la pobreza, integran como uno de sus componentes, la conservación de los recursos naturales.

También se vislumbra una tendencia a establecer un valor económico al acceso a los recursos genéticos silvestres y a reconocer los derechos de los agricultores, remunerando su tarea de conservación. Otra preocupación importante y motivo de opiniones encontradas en los países de la región es el impacto de la producción agropecuaria y de la ampliación de la frontera agrícola en el medio ambiente. Temas de gran relevancia son el uso de plaguicidas y la ganadería extensiva.

Existe una notable discrepancia entre las visiones de los responsables de las políticas ambientales y las políticas agrícolas, y asimetría entre las instituciones respecto de la disponibilidad de instrumentos para la preservación y defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. "Así, mientras la preservación del medio ambiente es un objetivo general que va cada día configurando un marco institucional más sólido, la agricultura sostenible no pasa de ser un propósito retórico en los documentos gubernamentales de políticas agrícolas" (Bejarano 1996).

Sin embargo, aún existe un gran desafío para la construcción de una institucionalidad, en términos de capacidad gubernamental, de habilidad política, de talento administrativo y de desarrollo de instrumentos para que el Estado pueda diseñar y ejecutar políticas. El desafío incluye también la construcción de una institucionalidad de la sociedad civil, que permita internalizar costos y externalidades de efectos ambientales y trabajar de manera concertada en torno a este tema.

Nuevos actores y nuevas demandas

Las ONG son importantes actores en el escenario de la agricultura que, en muchos casos, han sustituido y complementado funciones usuales del ámbito público y en otros han desarrollado nuevos servicios para el desarrollo de la agricultura y de las comunidades rurales. Las redes de ONG, sean ambientalistas, de derechos humanos, de ayuda al desarrollo, de apoyo a reivindicaciones de grupos específicos u otras, se han multiplicado (ver Recuadro 20).

En algunos países, con los acuerdos de paz suscritos entre los gobiernos y movimientos armados, ha surgido la necesidad de inserción de ex combatientes en actividades productivas en el medio rural, con la consecuente presión sobre las organizaciones públicas en cuanto a la prestación de servicios. Otra situación particular de nuevas demandas de servicios se deriva de los programas de erradicación de cultivos ilícitos. En ambas situaciones, la atención a estos grupos y a sus situaciones particulares plantea la necesidad de reformas al marco institucional de la propiedad y las organizaciones rurales.

Recuadro 20. Actores en el sistema global del siglo XXI

"Miles de asociaciones y organizaciones multinacionales surgen hoy día como hongos tras la lluvia(...), intereses que superan el ámbito nacional y sus propias organizaciones y proyectos globales. Estas organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel cada vez más activo en la gestión del sistema mundial y asimismo incluyen, como clase especial, una multitud de movimientos políticos multinacionales(...) disponen de ordenadores y aparatos de fax y pueden acceder a las redes de superordenadores, transpondedores de satélites y todos los medios de comunicación más avanzados".

Fuente: Toffler. A. y H. 1995.

El estancamiento en la educación agropecuaria

Desde el punto de vista de la oferta, la educación formal ha ido perdiendo crecientemente el apoyo financiero estatal en la mayoría de los países. Este hecho ha tenido, entre otras consecuencias, un deterioro de los centros de enseñanza agropecuaria, algunos de los cuales no alcanzan niveles académicos satisfactorios. El impacto de esta situación será decisivo en el proceso de desarrollo, ya que "en la medida que nuevas tecnologías y procesos de producción transforman la economía internacional, el futuro del desarrollo de cada nación depende ahora, mucho más que hace una generación, de la capacidad de adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento" (CEPAL 1990).

En el plano de la calidad de la enseñanza, parece haber un desajuste cualitativo de significación entre la demanda de productoras y empresas agrícolas y la oferta de profesionales de formación universitaria y técnica que generan los centros educacionales de los países de ALC. Esta oferta no corresponde al contexto del nuevo marco normativo nacional e internacional que se está definiendo. Según el "Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC", producido por IICA/FAO, existen en ALC un promedio de 16 centros de enseñanza agropecuaria por país, algo más de quinientos en total. Estos centros funcionan como sistemas cerrados, cuyas capacidades innovadoras se alían y dependen de la introspección más que del diálogo y la interpretación de las necesidades de sus fuentes de demanda.

¿Cómo se Perfilan los Papeles y Funciones del Estado y la Sociedad Civil?

La tendencia en el papel que desempeña el Estado (ministerios de Agricultura e instituciones del gobierno en su conjunto), es continuar reduciendo su intervención en el funcionamiento de los mercados y en la formación de los precios, así como también en la provisión directa de servicios de apoyo a la agricultura. Sin embargo, seguiría cumpliendo funciones normativas y ejerciendo su calidad de juez dentro de las relaciones que se originan entre los agentes privados; en estas funciones tendrán especial énfasis las relacionadas con la normativa internacional para el comercio. No hay una tendencia clara de que los MAG amplíen su ámbito de acción más allá de la actividad productiva primaria.

La continua reducción de recursos fiscales y la fuertemente disminuida capacidad en recursos humanos no alientan una perspectiva de fortalecimiento de las acciones del aparato público para apoyar al sector privado comercial en mejorar sus niveles de competitividad, ni para combatir los niveles crecientes de pobreza rural. Esta tendencia a una reducción creciente en la disponibilidad de recursos de contraparte en las organizaciones públicas condicionaría el flujo de recursos de las instituciones financieras internacionales hacia inversiones en el medio rural.

Paradójicamente, en el sector de las organizaciones de la sociedad civil, aumentará la presión para que el Estado tenga una agenda concentrada en temas tales como: (i) la reconversión productiva, apoyada, entre otras cosas, con sistemas eficientes de generación y transferencia de tecnología (necesidad de competitividad, frente a la integración y liberalización comercial); (ii) la gestión de los recursos naturales (necesidad de la sustentabilidad ambiental); (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores; (iv) el combate a la pobreza (necesidad de equidad para asegurar gobernabilidad, estabilidad social y conservación de culturas tradicionales); (v) la descentralización de decisiones a los niveles locales (regionales y municipales).

En el sector privado agroempresarial se anticipa que se irá construyendo un clima de menor confrontación con el Estado, en busca de apoyo para mejorar las posiciones competitivas de sus productos en el mercado internacional. Los productores agropecuarios insertos en los circuitos comerciales probablemente estén en mejores posibilidades de incrementar de forma sustancial su habilidad para generar, canalizar y satisfacer demandas específicas referidas al mejoramiento de su capacidad productiva y comercial; de esa manera, estarán mejor preparados para competir entre sí y con el exterior.

Por su parte, las organizaciones de pequeños y medianos productores demandarán mayor apoyo del Estado en servicios directos y concesiones para paliar sus pérdidas de ingresos debidas a su situación desventajosa en el comercio. Este grupo de productores estará sometido cada vez más a presiones del mercado por lograr ventajas competitivas, en lo cual el "factor escala" desempeñará un papel determinante. Ante ello, enfrentarán la disyuntiva de continuar operando individualmente o asociarse para consolidar unidades viables para poder competir.

La sociedad civil presionará por enfoques más participativos en la toma de decisiones, procurando vincular a las instituciones del sector público con las organizaciones sociales en el medio rural y devolviendo a los agentes económicos privados un papel protagónico en el desarrollo rural. En esta línea, también habrá presiones por la descentralización, con el propósito de fortalecer la autonomía administrativa y financiera de los municipios o gobiernos locales, de tal forma que sirvan como espacios territoriales para canalizar esfuerzos estatales y de la sociedad civil dirigidos a mejorar el nivel de vida, y como organizaciones que permitan asegurar la participación ciudadana y el fortalecimiento del sistema democrático.

La disponibilidad de recursos externos para el combate a la pobreza y la conservación de los recursos naturales harán crecer el protagonismo de las ONG y las organizaciones de base en la solución de necesidades y demandas en las zonas rurales. A excepción de casos aislados, no se visualiza una tendencia a la aplicación generalizada en programas de desarrollo rural de una modalidad de trabajo que use los espacios territoriales (microrregión o municipios) como unidad de trabajo para canalizar los esfuerzos políticos, institucionales y financieros conducentes a lograr objetivos de producción, conservación de recursos naturales y superación de la pobreza rural.

Se anticipa que los pequeños productores marginados, ubicados en zonas deprimidas o en proceso de rápida degradación, y también los trabajadores rurales sin tierra, tendrán por parte del Estado un tratamiento preferencial, con el concurso y/o por medio de sus organizaciones. El énfasis de la ayuda se pondría en apoyo directo al aumento del ingreso familiar, a la inversión social en la comunidad, a la reconversión productiva, a elevar sus capacidades de gestión y a la inserción en los circuitos comerciales. A continuación se presentan apreciaciones sobre la tendencia en los papeles del Estado y la sociedad civil en funciones específicas

En la tarea de conducción y formulación de políticas

La tendencia a que se agudicen las situaciones de polarización en las condiciones de vida y las desarticulaciones en la acción del sector público, harán que las organizaciones de la sociedad civil presionen cada vez más al Estado para que, en su tarea de promotor del proceso de desarrollo, atienda las necesidades particulares de cada estamento social que representa. Sin embargo, no se percibe suficiente capacidad en las organizaciones públicas para articular esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de conducción del desarrollo de la agricultura y el medio rural. Se visualiza una tendencia del sector público a continuar con el enfoque de clientelismo y reacción ante las crisis con soluciones de corto plazo, con el agravamiento de los desbalances entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad de los recursos naturales.

En el caso particular de los MAG, no hay una tendencia clara hacia el fortalecimiento de sus capacidades para lograr un liderazgo técnico en la tarea de conducción, tanto por medio de su influencia en las decisiones de política macroeconómica y sectorial, como en la concertación con organizaciones gremiales, asociaciones de productores y organizaciones locales. La tendencia a que las actividades *no agrícolas* crezcan en importancia en el medio rural, hace prever la exigencia a los MAG de fortalecer sus vínculos con otros ministerios y con un número cada vez mayor de organizaciones rurales.

Los cambios institucionales en varios países de la Región indican que la planificación, como herramienta para apoyar el proceso de conducción ha sido desvalorizada y las unidades encargadas de esa tarea en los MAG habitualmente han sido disminuidas en sus capacidades e importancia. Por el contrario, para acompañar los procesos de negociación comercial, en algunos países se han creado unidades especializadas en política comercial; en muchos casos paralelas a las de planificación. Como resultado de esta tendencia, en el sector público, el proceso de diálogo y concertación público-privado continuará estando escasamente alimentado por tareas integrales de análisis de políticas, limitando la posibilidad de una tarea de conducción orientada a lograr los balances entre crecimiento, equidad y sustentabilidad de los recursos naturales.

Las diversas experiencias en la Región parecen apuntar hacia la persistencia de un vacío institucional en el planeamiento estratégico, y ponen en evidencia la necesidad de revisar la forma en que se desenvuelve la planificación y administración de las políticas para la agricultura. Hay muy pocas experiencias que fundamenten la posibilidad de que el Estado llegue a desempeñar un papel importante en ese campo, aunque diferente al pasado: con formas novedosas de relacionarse con las diversas fuerzas sociales, privilegiando el diálogo y la concertación, con recursos menores, pero mejor utilizados (ver Recuadro 21).

Recuadro 21. Bolivia: la nueva institucionalidad sectorial

En el actual contexto de cambios que vive el país, se puede vislumbrar un proceso de transformación sectorial, en cuya base reside un factor crítico que guarda íntima relación con la creación de una nueva institucionalidad, capaz de revalorizar el conjunto de los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles o potencialmente aprovechables. Asimismo, debe estar en condiciones de reencauzar la gestión sectorial, mediante la adopción y aplicación de nuevos valores, conocimientos e información, junto a la necesidad de tomar en consideración los nuevos paradigmas del desarrollo.

Existe la necesidad de conferir a este nuevo ordenamiento institucional un claro sentido de responsabilidad pública —Estado y Sociedad Civil, apartándose de la noción restringida de lo estatal—, es decir, que debe ser compartido por el conjunto de los agentes y actores sectoriales.

Desde la esfera institucional, debe precautelarse a todos aquellos aspectos que afectan la posición del sector y su sentido de dirección, de tal modo que, en función de los macroprocesos de la transformación sectorial, puedan conjugarse los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad. La misión fundamental de la gestión sectorial es encaminar sus esfuerzos hacia esos objetivos, basada en el aprovechamiento de oportunidades abiertas y la superación de las restricciones, en un marco propicio de cambio.

Fuente: Ponce Blanco *et al.* 1996.

No se aprecia una tendencia del Estado y de los sectores productivos por construir en conjunto una estrategia integral que articule los componentes productivo, comercial y de inversión, que permita lograr mejores niveles de productividad para competir con un enfoque integral, de cadenas agroindustriales o complejos agroalimentarios. Todo hace suponer que las estrategias de reconversión continuarán en acciones aisladas e insuficientes en programas de modernización productiva dirigidos a rubros productivos (tanto de la industria como de la agricultura), sin que se procure una articulación integral y selectiva de las actividades con mayor potencial dinamizador. Asimismo, se visualiza que los esfuerzos públicos y privados por mejorar la calidad de los recursos humanos (la inversión en capital humano) e impulsar políticas orientadas a la incorporación del progreso técnico, seguirán siendo muy limitados y puntuales.

Sin embargo, en el sector privado agroempresarial se observa una tendencia al fortalecimiento de sus organizaciones gremiales y, con ello, a que se incremente su capacidad para obtener ventajas comparativas y competitivas internas y externas. Las organizaciones económicamente más fuertes mejorarán su capacidad de elaborar propuestas sobre políticas públicas y de conformar empresas o "brazos económicos" paralelos a la acción gremial, para fortalecer su posición negociadora en las cadenas productivo-comerciales y para ofrecer a sus asociados los servicios que requieren para mejorar su competitividad.

En la concertación público-privada

La multiplicación de los actores sociales y sus demandas diferenciadas será una de las características que prevalecerán durante los próximos años. Este fenómeno continuará a medida que el Estado se retire de desempeñar ciertas funciones y las traslade a la sociedad civil, conforme aumente la integración de los procesos desde la producción hasta el consumo final. La descentralización de funciones estatales y de los servicios hacia instancias regionales, municipales y locales demandará la aparición de nuevos actores, con nuevas capacidades para desempeñar las responsabilidades que se descentralizan.

En las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la población rural surgirán demandas crecientes en torno a los temas de pobreza y marginación. Es muy probable que las ONG tengan cada vez más importancia en la resolución de situaciones de pobreza y desempleo focalizado en grupos sociales y áreas bien definidas. A juicio de donantes y cooperantes externos, el problema para enfrentar esas situaciones radica más en la mala administración de los recursos que en la falta de fondos. En un estudio realizado recientemente (Desarrollo de Base 1995) se determinó que la mayoría de esos organismos (incluyendo las Naciones Unidas) "proponían abandonar el método tradicional de ayuda de gobierno a gobierno y adoptar programas de pueblo a pueblo" (ver Recuadro 22).

La situación que se perfila en la agricultura y el medio rural demandará la participación de otros actores en la esfera pública y la sociedad civil en las decisiones y en la ejecución de las políticas, así como también en la prestación de servicios para la agricultura. Sin embargo, la tendencia a construir espacios de concertación y diálogo es aún limitada. Mientras el sector público muestra una tendencia a fortalecerse como conductor de los procesos de negociación comercial, en las negociaciones a nivel de producto se advierte una tendencia al fortalecimiento de las organizaciones, para que éstas asuman la defensa de la inserción de las cadenas productivas en los mercados interno y externo.

En pocos países se aprecian avances significativos en el diálogo y la concertación entre los agentes económicos que participan en las cadenas agroalimentarias, buscando alianzas estratégicas y formas asociativas y solidarias (concertación privada-privada).

En los servicios para la agricultura

Los resultados de las reformas fiscales hacen que los ministerios de Agricultura o sus similares se perfilen como organizaciones cada vez más normativas y menos operativas. Se reducen en unidades y personal, transfiriendo competencias (de acuerdo con la realidad de cada país) hacia estados (provincias), municipios y organizaciones del sector privado. Los servicios estatales de apoyo directo a la agricultura tienden a desaparecer, y surgirán más vacíos institucionales en aquellos que, o bien no sean suficientemente rentables para que los asuma la empresa privada, o no puedan asumirlos otras organizaciones de la sociedad civil por falta de capacidad organizativa y económica. El Estado continuará reservándose la responsabilidad de regulación y en algunos casos la supervisión de esos servicios.

Ante esta perspectiva, y salvo excepciones, no se anticipa que los MAG adopten políticas para estimular e impulsar a organizaciones de la sociedad civil para que asuman la prestación de los servicios que requieren la producción, procesamiento y comercialización, principalmente de la pequeña producción comercial y campesina. La tendencia es a que las organizaciones

agroempresariales sí puedan manejar sus propios servicios, con lo cual se acentúa la polarización de los sectores.

Por la misma situación fiscal, otros organismos del sector público tampoco dirigirán esfuerzos significativos para la modernización de actividades y de servicios que se requiere que avancen armónicamente como elementos complementarios para mejorar la competitividad de la agricultura, tales como infraestructura física, puertos y transporte, seguridad y otros.

Recuadro 22. Hacia una sociedad tridimensional: la convergencia de las ONG, la filantropía y la sociedad civil

Según un estudio realizado, se observa una tendencia a brindar un apoyo creciente a los programas de desarrollo sostenible ejecutados por las ONG, a reforzar la sociedad civil y promover la amplia participación. Ante la reducción de los presupuestos de ayuda al exterior, se destaca la importancia de la iniciativa de promoción de recursos nacionales y de ayudar a las ONG a aprovechar las fuentes locales de fondos.

Se supera la óptica bidimensional de la sociedad en los años ochenta, que reconocía al mercado o al sector privado, junto con el Estado, como los agentes de cambio y reforma más importantes; surge el planteamiento de la creación de una auténtica sociedad civil, una sociedad tridimensional, en la cual los particulares puedan asociarse y organizarse en defensa de sus propios intereses.

Un caso que puede mencionarse en esta línea es la Fundación Social (FS) de Colombia, que tiene su propio grupo de 14 empresas con fines de lucro (que operan competitivamente en sectores de las finanzas, construcción, salud, recreación y comunicaciones), con un activo de US\$ 1 800 millones y 10 programas sociales que se financian con US\$ 4 millones que son parte de sus ganancias anuales y que atienden alrededor de dos millones y medio de personas.

Fuente: Desarrollo de Base 1995.

No existen indicios de que cambiará la tendencia de retirar de los MAG y de las instituciones descentralizadas las actividades de mayor significación económica relacionadas con la producción y el comercio. No obstante, se perfila un desplazamiento de las tradicionales actividades de los MAG hacia el fortalecimiento y promoción de los servicios prioritarios contenidos en la llamada "caja verde" del GATT-94, tales como la investigación y difusión tecnológicas pero, sobre todo, la información internacional agropecuaria suministrada en redes de amplio acceso.

En la educación agrícola media y superior, que es un factor determinante para dinamizar y consolidar el proceso de desarrollo sostenible de la agricultura, no se aprecian acciones decisivas del Estado que alienten una perspectiva de mejoras cualitativas en el mediano plazo. Más bien la tendencia en algunos países apunta a la privatización, por la incapacidad del Estado de mantener estos servicios que representan un alto nivel de subsidio.

Paradojas de la Agricultura Regional

La agricultura tiene un gran peso en la mayoría de las economías y sociedades de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en la agenda política internacional y también en las prioridades de los organismos multilaterales de financiamiento, el tema agrícola como tal a perdido relevancia, sustituyéndose por nuevos *issues*, tales como la pobreza, las migraciones, la ecología y las drogas. No obstante, estos últimos temas tienen una obvia vinculación con los problemas no resueltos de la agricultura regional.

Durante la época de sustitución de importaciones, la agricultura fue penalizada con políticas que generaban un sesgo antiagrícola. Con el nuevo modelo aperturista, al eliminarse algunas medidas de que afectaban negativamente a la agricultura, se supuso que el desempeño de la agricultura mejoraría. Sin embargo, las estadísticas disponibles para los países de la Región indican que el crecimiento de la agricultura fue mayor en el pasado que con el modelo actual. Aun en el período de tránsito entre los dos modelos, caracterizado por la crisis de la deuda, el desempeño de la agricultura fue mejor que el del resto de los sectores de las economías regionales.

De acuerdo con los datos disponibles (ver Recuadro 23), el desempeño de la agricultura en comparación con el resto de la economía fue superior en la época previa al período de ajuste y apertura económica. Por ejemplo, el PIB agrícola regional creció a tasas medias anuales del 3.5% y 3.6% durante los períodos 1950-1973 y 1973-1980, mientras que en la década de los ochenta creció sólo 2.1% y entre 1990 y 1994 sólo 2.4% (CEPAL 1996). En los quince años que van desde 1979-81 a 1992-94, el crecimiento del producto agrícola de ALC fue menor que las tasas de crecimiento observadas por otros países en desarrollo en África (2.64) y Asia (3.85) y sólo cuatro países de América Latina tuvieron en su producción agrícola tasas de crecimiento comparables con la alcanzada por el promedio de los países asiáticos en vías de desarrollo (IICA 1996b).

Una parte significativa de la brecha en el crecimiento de la producción agrícola entre los países de ALC, África y Asia, se explica por las diferencias en el crecimiento de la fuerza agrícola en las tres regiones. Entre 1980 la fuerza de trabajo en la agricultura creció anualmente en 1.63% en África, un 1.16% en Asia y sólo en un 0.37% en ALC. Sin embargo, el crecimiento del producto agrícola por trabajador en ALC (1.65) superó la situación observada en África (1.00), pero mostró un rezago con respecto a Asia (2.66) en casi un 1% al año (IICA 1996b). Las variaciones en la productividad del trabajo agropecuario en países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela muestran tasas inferiores, entre 1990 y 1993, que las observadas entre 1970 y 1980. La excepción es Chile, donde dichas tasas se han incrementado (CEPAL 1996).

El comercio agrícola es aún más importante para América Latina que para los países en desarrollo de otras regiones; si se contabilizan las exportaciones agrícolas regionales, casi una cuarta parte del total de las exportaciones de ALC, la Región se mantiene como un exportador neto, a diferencia de Asia y África que son importadoras netas (IICA 1996b). Sin embargo, las exportaciones agrícolas regionales crecen a tasas menores durante el período de apertura (2.3% entre 1990 y 1994), en tanto que las importaciones agrícolas crecieron a tasas del 12% durante ese mismo lapso. La participación de América Latina y el Caribe en los mercados internacionales de productos agropecuarios, que en 1985 era del 15.1%, para 1993 había caído a niveles del 11.2%, y el índice de precios relativos de los principales productos de exportación regional sigue cayendo.

Recuadro 23. Algunos indicadores de la evolución de la agricultura de ALC

	<i>Tasas medias de variación anual</i>			
	1950-1973	1973-1980	1980-1990	1990-1994
PIB agrícola	3.5	3.6	2.1	2.4
PIB total	5.4	4.7	1.6	3.1
	<i>Exportaciones (quantum)</i>			
Agricultura	4.1	2.3	3.1	2.3
Todos los sectores	4.6	0.4	3.4	5.8
	<i>Importaciones (quantum)</i>			
Agricultura	5.9	12.2	-0.7	12.0
Todos los sectores	4.4	5.1	-1.9	16.8
	<i>Participación en mercados internacionales (% participación en mercado de la OECD)</i>			
	1980	1985	1990	1993
América Latina y el Caribe	14.5	15.1	11.7	11.2
	<i>Productividad del trabajo Agropecuario (% de variación anual)</i>			
	1970-1980	1980-1990	1990-1993	
Argentina	3.2	0.6	1.3	
Brasil	5.0	2.0	2.0	
Chile	3.9	2.4	5.3	
Colombia	4.2	1.0	1.1	
Venezuela	3.2	1.3	2.7	

Fuente: CEPAL 1996.

Por otro lado, en un análisis que realiza el IICA y en informes recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1996), se demuestra que el mayor dinamismo experimentado por las exportaciones latinoamericanas en los últimos años se observa en el marco de los bloques de integración subregionales y no con respecto a terceros mercados. Además, el comercio intrarregional está sirviendo de base para desarrollar nuevas exportaciones de mayor valor agregado de las que se colocan típicamente en el resto del mundo. Esto contradice la vieja hipótesis de la invisibilidad del comercio intrarregional de origen agropecuario, en virtud de la similitud de ofertas exportables, y pareciera coincidir con razones similares a las que explican el peso determinante del comercio intraindustrial entre los países desarrollados del Norte.

Al analizar las estadísticas de producción en la Región, se puede afirmar que con el nuevo modelo se han dinamizado y modernizado las actividades de la agricultura vinculadas a la exportación, en especial las no tradicionales, al tiempo que se ha desalentado la producción destinada al mercado nacional, que perdió los apoyos gubernamentales y se expone ahora a la competencia de las importaciones. Ello explica, en buena medida, que algunos países de la Región se estén convirtiendo en relevantes importadores de alimentos (las importaciones crecieron en un 12% entre 1990 y 1994); también que los niveles de pobreza en las zonas rurales estén creciendo y profundizándose, ya que los pequeños productores y campesinos

están asociados a la producción destinada al mercado interno y están marginados de la posibilidad de participar —dadas las exigencias de recursos financieros, tecnológicos y humanos— en actividades no tradicionales de exportación.

Si no se implementan programas específicos para facilitar la transformación/innovación productiva y comercial de los pequeños y medianos productores, la tendencia es hacia procesos de modernización excluyente, en los cuales sólo participan aquellos con mayores posibilidades. Como dijera un ministro de Agricultura de la Región, durante la VIII Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (setiembre 1995): "hemos creado islas de modernidad en un mar de pobreza". Esto es lo que caracteriza a una *agricultura polarizada*, como resultante de las tendencias que se vislumbran.

Con el cambio en las políticas se derivan importantes implicaciones para el concepto de seguridad alimentaria. En el modelo previo, el concepto de seguridad alimentaria requería que los países se preocuparan por producir los alimentos que consumían; ello significó que surgieran programas de fomento a la producción nacional de productos básicos. En el nuevo modelo de apertura económica, el concepto ha evolucionado y considera a la seguridad alimentaria como el proceso de garantizar el acceso a los alimentos que se consumen nacionalmente, sin tener en cuenta que se produzcan internamente o se importen. Ello implica también que, en lugar de las políticas de fomento a la producción, se enfatizarán las políticas relacionadas con el ingreso.

La eliminación de las políticas de fomento y soporte interno a la producción de alimentos básicos y la exposición de los productores nacionales a la competencia externa (muchas veces subsidiada), han llevado al desaliento y reducción de la oferta interna, mientras que en el plano internacional las inestabilidades climáticas crecientes, los desastres naturales, la liberalización de los mercados, las reducciones de excedentes y las demandas esporádicas que no consideran respuesta de oferta (caso de China, países del sudeste asiático y países que se han vuelto importadores), han presionado sobre las escasas disponibilidades y han elevado los precios. En efecto, las reservas de cereales muestran un proceso de franco descenso y el precio (FOB) del trigo ha superado la barrera de los US\$ 220 (creció en un 40% durante el último año).

La elevación del precio del trigo bien podría ser un fenómeno más coyuntural que estructural, más influido por problemas con las cosechas (de oferta) que por evolución de la demanda, como señalan algunos autores (*The Economist 1996*). Sin embargo, para muchos países de ALC que se han vuelto importadores de alimentos, ello significa que ahora afrontan problemas de acceso a ofertas y tienen que pagar más caro por alimentos que antes producían.

Algunas proyecciones para el año 2030 del desbalance entre la evolución de la población y la expansión urbana, con el crecimiento de la oferta de alimentos (dado que la disponibilidad de tierra cultivable por habitante se reduce), concluyen que se provocará una mayor presión sobre los recursos naturales y sobre las escasas disponibilidades de alimentos, con efectos muy preocupantes para los países de menor poder adquisitivo que se han vuelto dependientes de las provisiones externas.

Sin embargo, no se pueden elaborar para la Región conclusiones determinantes surgidas de la simple extrapolación de tendencias, sin considerar los efectos que tendrían sobre la evolución de la ofertas políticas de cambio estructural que lleven a reducir ineficiencias en los procesos productivos y la sustitución de recursos como resultado del progreso técnico.

¿Qué Lecciones de la Experiencia se Recogen en Esta Etapa de Transición?

Los datos y tendencias detectados con relación a la agricultura y las paradojas referidas en relación a ella, indican que su desempeño ha sido poco satisfactorio. Asimismo, las reformas económicas y las transformaciones institucionales emprendidas no han contribuido a dinamizar la producción agrícola, ni a convertir los resultados de su evolución en mejoras en la equidad, la competitividad y la sustentabilidad.

Por todo ello, resulta importante analizar y evaluar a tiempo las lecciones de esta etapa de transición, con la finalidad de introducir los cambios de dirección que permitan moldear la nueva institucionalidad. Con tal propósito, se presentan algunas reflexiones sobre la experiencia recogida:

- ▶ La apertura de las economías es mucho más que una reducción de niveles arancelarios; deben abordarse enfoques estratégicos más integrales y prepararse para participar en las nuevas reglas del juego. De lo contrario, se permanece en una liberalización comercial que sólo permite a los más aptos (en términos económicos, financieros, tecnológicos y gerenciales) participar con éxito en dicho juego.
- ▶ Lo expuesto conduce a una mayor polarización entre unos pocos actores privados que se modernizan y compiten en mercados locales e internacionales, y la mayoría restante, que queda rezagada, sin posibilidad de modernizarse y en peligro de sucumbir ante la competencia, con los consecuentes costos sociales y políticos.
- ▶ La racionalización y redefinición de papeles de los sectores público y privado debe ser seguida por un fortalecimiento de sus organizaciones que se derive de ese proceso. Si eso no sucede, las deficiencias en las instituciones se convierten en elementos retardatarios y obstaculizadores. Las instituciones, por el contrario, deben utilizar elementos facilitadores que generen altas sinergias en torno a actividades, procesos y grupos de individuos, cuyos beneficios son difícilmente apropiables por agentes económicos privados que actúan en forma individual.
- ▶ Si se trasladan funciones del ámbito público a la sociedad civil, sin desarrollar en forma adecuada las capacidades para asumir dichas funciones, se producen vacíos institucionales que obstaculizan el desarrollo de las actividades socioeconómicas en la agricultura y el medio rural.
- ▶ La "mano invisible" en mercados imperfectos o poco desarrollados no es suficiente para alcanzar una eficiente y equitativa asignación de recursos. Por lo tanto, se requieren instituciones adecuadas (públicas y privadas) para obtener respuestas que no surjan espontáneamente de los mecanismos típicos del mercado.
- ▶ Ante las restricciones de recursos públicos para la inversión en tecnología e innovación, y el limitado esfuerzo de los actores privados en este campo esencial para la competitividad, se requiere construir soluciones institucionales imaginativas que permitan revertir esta situación y promover el cambio tecnológico que demandan los actores de la agricultura para competir con éxito en los mercados.
- ▶ Resulta esencial diseñar un nuevo perfil de recursos humanos para activar el desarrollo de la agricultura y del medio rural, de acuerdo con las líneas determinadas por las

tendencias del entorno mundial, regional y nacional. En mercados más abiertos y competitivos se requieren, por ejemplo, recursos humanos con capacidad para negociar, manejar información y dirigir procesos productivos y comerciales.

- ▶ Debe lograrse una articulación entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales agrícolas, con el fin de que se refuercen mutuamente y no se anulen por conflictos entre objetivos. Así, por ejemplo, en una estrategia que procura vincular más la agricultura nacional con los mercados internacionales, ciertas políticas que se centren en el control de la inflación pueden generar distorsiones en los macroprecios clave (tipo de cambio y tasas de interés) que atentan contra los sectores de productores orientados al mercado exterior.
- ▶ Persisten los problemas sociales de la equidad y la utilización racional de los recursos naturales, sin que se haya desarrollado un enfoque integral para su tratamiento, ni marcos institucionales adecuados para definir y ejecutar políticas que contribuyan a un desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.
- ▶ Los cambios ocurridos durante los últimos quince años, en los cuales la agricultura pareciera haber evolucionado pobremente, obligan a revalorizar su real contribución económica y social, redefinir su papel, objetivos, formas de medir su desempeño y reorientar el funcionamiento de sus instituciones.

CAPITULO III

Hacia una Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

En un esfuerzo por adaptarse a un nuevo modelo de desarrollo, que está en construcción, el Estado y la sociedad civil impulsan transformaciones en la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. Sin embargo, la limitante más seria que enfrenta la modernización de la institucionalidad se encuentra en la visión tradicional de la agricultura que todavía mantienen los agentes vinculados a ella; es una visión unidisciplinaria, sectorialista, parcial y estática, que empaña la apreciación de sus vínculos con la sociedad rural y con el resto del sistema económico nacional e internacional. Esto se refleja en una actitud reactiva, e incluso pasiva, que se observa en las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura, frente a los cambios del entorno. La nueva institucionalidad debe responder a una visión renovada de la agricultura y el medio rural, y sustentarse en un paradigma de cooperación y convergencia en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de una economía de mercado. Este nuevo paradigma es fundamental para fortalecer la gobernabilidad, como condición que lleva a sociedades más democráticas que garanticen el desarrollo sostenible.

La Necesidad de Cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura

Es necesaria una visión renovada, en primer lugar, porque se acepta que existen dificultades para comprender la multidimensionalidad e interdependencia de los fenómenos que afectan y son afectados por el comportamiento de la agricultura, muchos de los cuales (p.ej., la salud, la nutrición, la educación, el medio ambiente o la paz, e incluso la democracia) a primera vista parecerían no tener relación con ella.

Esa dificultad se explica en parte por tres razones:

- a. Entre los agentes vinculados a la agricultura predomina una visión unidisciplinaria, sectorialista, autárquica, parcial y estática, que limita la visualización de sus vínculos con el resto de la economía, el medio urbano, la sociedad y el entorno mundial.
- b. Los cambios en los tiempos actuales y, en especial, en la economía nacional e internacional, son tan dinámicos que con la concepción tradicional de la agricultura no se logra comprender y anticipar oportunamente sus efectos.
- c. Se padece de un severo retraso en el conocimiento de los fenómenos que conciernen a la evolución de la agricultura y actividades vinculadas a ella (p.ej., el estado de la nutrición y la salud en el ámbito rural, los efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural, la magnitud real del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, las implicaciones de la nueva institucionalidad internacional, entre otros).¹

En segundo término, es necesario contar con esa visión renovada porque, en los últimos años, los procesos de transformación agroindustrial se han hecho cada vez más complejos y sofisticados, lo cual ha redundado en una oferta amplia y variada, cuantitativa y cualitativamente, de nuevos productos que llegan al consumidor. Con frecuencia, esas transformaciones encubren el origen agropecuario de los nuevos productos y, por ende, el aporte real de la agricultura; ello dificulta la estimación de la contribución de la agricultura al crecimiento y desarrollo de los países. A esa situación contribuye el uso de indicadores tradicionales para esas mediciones, como sucede, por ejemplo, con el "producto interno bruto" (PIB) que, al ser utilizado a nivel sectorial, genera una distorsión conceptual y metodológica que contribuye a subvalorar el verdadero aporte de la agricultura, desconociendo que ésta contribuye cada vez más con insumos y como mercado, para un mejor desempeño y crecimiento del resto de las actividades productivas.

En tercer lugar, desde hace más de una década se ha venido desarmando el andamiaje estructural del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, cuya piedra angular era su visión de los orígenes endógenos del desarrollo. Ese modelo está siendo reemplazado por otro que reconoce la cercana articulación entre las dimensiones técnico-productiva, socio-política, cultural y ecológica, que trasciende los límites "sectoriales" que en el pasado restringieron la visión operativa de la agricultura a la estrecha concepción de un "sector primario". Esta visión restringida también permeó el desarrollo conceptual y metodológico de las últimas cuatro décadas y, por ende, la formulación de políticas económicas. También dificultó la apreciación de sus reales funciones en el proceso de desarrollo. La superación de estas limitaciones conceptuales y operativas, es uno de los mayores desafíos a enfrentar.

Se requiere una visión renovada de la agricultura y del medio rural, acorde con las características de ese nuevo modelo en gestación, que permita a los agentes públicos y privados ir moldeando y modernizando la institucionalidad, para que ella cumpla su papel facilitador, orientador y generador de sinergias en torno a las actividades y procesos productivos y de interés social.

¹ Estas conclusiones fueron reconfirmadas en el taller "Visión 2020 para la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente", realizado del 20 al 22 de marzo de 1995, en la ciudad de Cali, Colombia, convocado conjuntamente por el IFPRI, el CIAT y el IICA.

Finalmente, es preciso contar con una visión renovada de la agricultura porque, desde hace algunos años, en foros nacionales e internacionales en los cuales participan líderes políticos y funcionarios públicos de alto rango, así como representantes de organismos internacionales, financieros y de cooperación técnica, equivocadamente se otorga menor importancia a la agricultura, situación que se ratifica con la real marginación a que es sometida en la asignación de recursos y con la débil implementación de políticas y programas que procura impulsar su transformación integral.

Las desarticulaciones que afectan a la agricultura

El momento actual de transición global hacia un nuevo modelo de desarrollo, define un ambiente de trabajo para la agricultura y el medio rural caracterizado por: (a) los cambios estratégicos acelerados en el entorno que se traducen en incertidumbres o amenazas para diferentes agentes económico-sociales; (b) las desarticulaciones en la forma de concebir y manejar la agricultura, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional. Estas desarticulaciones, también son un impedimento para construir la nueva institucionalidad que demandan los nuevos tiempos y condiciones.

Como se vio en el Capítulo anterior, los cambios estratégicos en el entorno que inciden sobre la agricultura y el medio rural no se limitan al tema del comercio. Ellos tienen que ver también con aspectos políticos, económicos, comerciales, de información y comunicación, tecnológico-productivos, ambientales, institucionales y financieros. Además, se dan a nivel mundial, regional y nacional.

Es fundamental reconocer que existe una cercana relación entre esos cambios y las desarticulaciones. La limitación en la forma de visualizar a la agricultura alejada de su realidad objetiva, induce con frecuencia a diferentes agentes económico-sociales a ver los cambios acelerados en el entorno como generadores de incertidumbre y como amenazas, en lugar de percibirlos como oportunidades. Si se visualiza la agricultura en una perspectiva diferente, se podrían aprovechar esas oportunidades para impulsar su desarrollo sostenible.

Esto exige contar con un enfoque holístico que reconozca el valor y las implicaciones de las interrelaciones de las partes. Un primer paso para la superación de las articulaciones es el hecho de reconocerlas.

En la Región se aprecian desarticulaciones en varios planos relacionados con la agricultura y el medio rural. Algunas de ellas, de importancia capital, se observan entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico; entre los niveles de las políticas que los afectan; entre las perspectivas de corto y largo plazo; entre los objetivos de competitividad y equidad; entre los procesos de privatización y la gobernabilidad del sistema socio-político.

La desarticulación entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico no permite entender la contribución de la primera al crecimiento y desarrollo del país; limita la comprensión de las implicaciones de los cambios en su ambiente nacional e internacional; impide entender el nuevo papel que está desempeñando; definir procesos de seguimiento a esos cambios y abordar las reformas institucionales de una manera integral.

La *desarticulación entre las políticas macro, meso y microsocioeconómicas* conduce a la concepción tradicional de las políticas sectoriales como un conjunto de medidas proteccionistas y de incentivos distorsionantes que se traducen en ineficiencias y desequilibrios en el accionar de las economías. No se desarrolla capacidad para analizar los impactos cuantitativos de las políticas macroeconómicas en la agricultura a nivel de cadenas productivo-comerciales ni a nivel de finca; no se desarrolla capacidad para efectuar análisis de inteligencia económica, ni inteligencia de mercado y comercial, y menos aún para articular una estrategia de innovación productiva.

La *desarticulación entre las políticas agropecuaria y comercial*, generada por una apertura ortodoxa que descansa en medidas de liberalización comercial, sin que exista un marco de políticas coherente que las comprenda, impide aprovechar las sinergias de la ampliación de mercados y la exposición a la competencia, para promover una transformación productiva, institucional y humana, al tiempo de que se potencia el crecimiento de las economías.

La liberalización de las importaciones se está dando sin un marco coherente de políticas que la complemente y sin una estrategia de promoción de exportaciones que arrastre al resto de la economía, lo cual genera crecientes presiones en los mercados de capitales, bienes y servicios. Esto pone en evidencia las deficiencias en los mecanismos de comercialización y en los servicios de apoyo para la agricultura, convirtiéndose en "cuellos de botella", que neutralizan los incentivos contenidos en la política comercial.

Complica el panorama la falta de inserción de la liberación financiera dentro de un marco de políticas para el desarrollo sostenible, porque privilegia el flujo de capitales de corto plazo y de carácter especulativo, sin preocuparse por apoyar programas de inversión que sustenten una estrategia de innovación productiva vinculada a elevar los niveles de competitividad.

Existe *desarticulación entre las visiones de corto y largo plazo*. En primer término, la urgencia de la crisis de la deuda, las políticas de estabilización y, posteriormente, la dinámica del cambio en el entorno y las presiones de la coyuntura, han determinado que se privilegie una visión de corto plazo; asimismo, se han descuidado las acciones de más largo aliento, cuando muchas de las acciones e inversiones en la agricultura requieren amplios plazos de maduración y ser tratadas con visión de largo plazo. Por ejemplo, los procesos de innovación productiva para elevar los niveles de competitividad de la agricultura, requieren acciones con visión de largo plazo y no se construyen con medidas habitualmente utilizadas para resolver las urgencias del corto plazo.

Existe también *desarticulación entre los objetivos de competitividad y equidad*, campos en los cuales las políticas y acciones emprendidas para lograr transformaciones y canalizar inversiones son muchas veces inconsistentes y generan conflictos. Así, políticas salariales restrictivas para asegurar competitividad por la vía de costos menores, se tornan contrarias al logro de la equidad. Las limitaciones conceptuales y metodológicas actuales impiden entender los vínculos entre competitividad y equidad, para que las transformaciones que se emprendan, conducentes a desarrollar una agricultura moderna, aseguren su sostenibilidad en el largo plazo.

Se presenta también una *desarticulación en el plano institucional* entre los procesos de privatización y gobernabilidad. No se están reconvirtiendo las organizaciones públicas para que se adapten al nuevo estilo de desarrollo y tampoco se crean las capacidades necesarias en organizaciones privadas para gerenciar los procesos de cambio. Con los procesos de

privatización no se está mejorando la gobernabilidad de los sistemas, al no definirse nuevas formas de relacionamiento público-privadas, ni desarrollarse nuevas organizaciones en la sociedad civil para asumir las funciones trasladadas del ámbito público al privado.

Nuevos énfasis en la concepción de la agricultura

Para que los cambios en el entorno económico, social y político se perciban como oportunidades, se requiere reconocer y superar las limitaciones que impone la forma de visualizar (concebir y manejar los asuntos) de la agricultura.

Con el modelo que está en vías de gestación, "orientado hacia afuera", se hace cada vez más evidente la urgencia de abandonar la visión tradicional de agricultura primaria, pues surgen elementos aislados que es urgente articular en una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Los "nuevos énfasis" que van apareciendo presentan características muy diferentes a las que primaron durante el modelo de sustitución de importaciones. En el Recuadro 24 se resumen algunos de esos elementos que van surgiendo y se contraponen con los de la "concepción tradicional". Como ahí se indica, se van perfilando cambios no sólo en la concepción de la agricultura, sino además de quiénes son los actores relevantes y cómo deben ser visualizados, cuál es la apreciación respecto a la importancia y características de los mercados, las actitudes de los consumidores, las formas de propiedad y la percepción de los límites de los derechos de la "propiedad privada" frente al interés colectivo, en materias tales como la conservación de los recursos naturales.

Recuadro 24. Viejos y nuevos énfasis en relación con las políticas para la agricultura

<i>Viejo énfasis</i>	<i>Nuevo énfasis</i>
La agricultura: un conjunto de fincas	Agricultura: cadenas que articulan la producción primaria, su transformación y sistemas de distribución
Agricultura familiar y pequeñas empresas	Agricultura industrializada, corporaciones y nexos transnacionales
Oferta inestable de alimentos y materias primas (básicamente producción nacional)	Oferta de alimentos y materias primas más estable (producción mundial)
Demanda interna	Demanda global (internacional e interna)
Dependencia de pocos proveedores internacionales	Muchos proveedores a nivel mundial
Los mercados domésticos	El mercado internacional y la demanda industrial interna
Productos primarios	Hacia la producción de alimentos manufacturados

<i>Viejo énfasis</i>	<i>Nuevo énfasis</i>
Reducción de los costos y escasez (desabastecimiento) de alimentos para los consumidores nacionales	Reducción de los costos de alimentos dentro del presupuesto familiar y mayor acceso a fuentes mundiales para reducir las posibilidades de desabastecimientos
El ingreso de la fincas como medida de bienestar económico	El ingreso de los hogares rurales como medida de bienestar económico
Ayudas a la agricultura como un derecho	Ayudas a la agricultura en función de la prueba de su necesidad
Ayudas a la agricultura vía subsidios directos a los precios	Ayudas a la agricultura condicionadas a lo permitido por GATT-94 (La caja verde)
Eficiencia en el uso de recursos naturales. Conservación de los recursos sólo para mantener e incrementar la productividad	Buen uso de los recursos para reducir contaminación ambiental y asegurar sustentabilidad
Los derechos de propiedad privada son sagrados	La sociedad se reserva mayores derechos de propiedad para la colectividad y se reduce el alcance de los derechos privados de propiedad
El bienestar económico de las comunidades rurales depende de la agricultura	La importancia creciente de actividades no agrícolas en el bienestar económico de las comunidades rurales

Fuente: Adaptado de Boehje 1995

También se afecta la forma en cómo se concibe el manejo o administración de las empresas de la agricultura (fincas y agronegocios), así como sus concepciones estratégicas. En efecto, se abandona un enfoque de oferta (qué producir), para centrarse en la demanda y quiénes son los clientes, dónde están, qué tipo de productos demandan y con qué características; cuáles son los insumos/factores relevantes para operar con éxito en el nuevo entorno; cuál es el papel de los servicios, etc. Algunas de esas características se resumen en el Recuadro 25.

Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural

La expresión *visión renovada de la agricultura y el medio rural* es un recurso para referirse a una interpretación de la agricultura que busca revalorizarla y recurre al enfoque de sistemas para captar la esencia de sus nuevas funciones, en el contexto del modelo de desarrollo que están construyendo los países de la Región.

En esta visión, la *modernización* y la *democracia* se vinculan estrechamente y se convierten en dos fuerzas que se retroalimentan para que la modernización amplíe la base de sustentación

de los agentes económico-sociales, beneficiarios del proceso de transformación integral de la agricultura y el medio rural.

Recuadro 25. Viejos y nuevos énfasis en la administración de las fincas y agronegocios

Característica	Viejo énfasis	Nuevo énfasis
¿Qué producir?	Productos primarios básicos "Commodities"	Productos con atributos específicos, materias primas diferenciadas, productos para nichos de mercado
Planteamiento estratégico	¿Cuánto producir?	¿A quién vender?
Comercialización	Colocación de excedentes	Diferenciación de la oferta y diseño de estrategias de venta a partir de las demandas de la clientela
Perfil del administrador	Básicamente productor de bienes primarios	Empresario generador de bienes intermedios para la industria agroalimentaria (cadenas)
Activos de la empresa	Capital financiero como principal fuente de poder y control	Información como principal fuente de poder y control
Recursos humanos	Fuerza laboral es un costo y equipamiento es una inversión	La fuerza laboral es una inversión y el equipamiento un costo
Inserción en la cadena	Suplidores y compradores son adversarios	Suplidores y compradores son aliados (alianzas estratégicas)
Base de la modernización productiva	Cambio tecnológico	Cambio institucional (formas de hacer las cosas) e innovación productiva
Fuente principal de ventajas competitivas	Activos "duros" (maquinaria y edificios)	Activos "blandos" (recursos humanos, organización, tecnología, planes)
Concentración de la producción	Localización de la producción concentrada geográficamente	Producción geográficamente dispersa
Características del ambiente empresarial	Estabilidad	Cambio/incertidumbre/flexibilidad
Relaciones con el medio ambiente	Productores explotan recursos naturales	Productores protegen recursos naturales

Información y conocimiento	Información e investigación pública y abierta	Información e investigación privada (apropiable) y cerrada
----------------------------	---	--

Fuente: Adaptado de Boehje. 1995

En esencia, esta visión renovada se define en términos de tres elementos. El primero es el *enfoque sistémico*, que permite interpretar la multidimensionalidad de la agricultura y sus organizaciones. El segundo es la *finalidad*, el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, que da sentido de dirección y de pertenencia a todo el esfuerzo de transformación. El tercero es la *estrategia*, que sirve como guía para la transformación integral de la agricultura y el medio rural, de tal forma que se garantice el logro de aquella finalidad.

El enfoque sistémico

El *enfoque sistémico de la agricultura* busca superar la concepción tradicional. Con ese propósito, define tres componentes operativos básicos que le permiten analizar y actuar sobre la agricultura y el medio rural: *los espacios territoriales, las cadenas productivo-comerciales y las interacciones entre ambos y con los sistemas que constituyen su entorno.*

- ▶ Los *espacios territoriales* se definen como el escenario socio-político en el cual se articulan relaciones sociales y económicas. Al mismo tiempo, presentan cierta homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y limitaciones ecológicas, productivas, sociales e institucionales. Por ello, representan un espacio idóneo para focalizar eficientemente la asignación de recursos e identificar las relaciones de los agentes socioeconómicos y de la actividad productiva agropecuaria con el resto de la sociedad rural.²
- ▶ Las *cadenas productivo-comerciales* se insertan en esas unidades territoriales y articulan la actividad agropecuaria primaria con el resto del sistema económico: *hacia atrás* (con el sector que provee insumos), *hacia adelante* (con el procesamiento, comercio interno y externo) y *hacia los lados* (con los servicios de apoyo a la producción y el comercio).³
- ▶ Las *interacciones de las cadenas con los espacios territoriales* y los sistemas económico, social, político-institucional y ambiental que constituyen su entorno, deben ser instrumentales para inducir sus equilibrios y asegurar su estabilidad. La sostenibilidad del proceso de desarrollo depende de la construcción y manejo de esos equilibrios, en el marco de la estrategia global que en tal sentido adopte el país.

El *enfoque sistémico de las organizaciones* vinculadas a la agricultura y el medio rural se orienta a la superación de la concepción restringida de su naturaleza y funcionamiento. Con este enfoque, los ministerios, las asociaciones de productores, empresas, etc., se conciben como organizaciones abiertas en proceso permanente de aprendizaje social⁴. Esto conduce

² Ver los planteamientos sobre el particular en: "Desarrollo microrregional: una estrategia hacia la equidad" (Plaza y Sepúlveda 1995) y "Desarrollo sostenible: metodología para el diagnóstico microrregional (Plaza y Sepúlveda 1996)

³ El IICA ha venido trabajando el tema con apoyo de la Cooperación Francesa/CIRAD. Como resultado de la experiencia acumulada en más de 25 casos en Centroamérica, ha desarrollado una metodología práctica denominada "Enfoque participativo de análisis de cadena y diálogo para la transformación de los sistemas agroalimentarios". Para mayor detalle, ver Bourgeois y Herrera 1996.

⁴ Concepto desarrollado por la escuela de "learning organizations". Para mayor información, ver Senge 1994, y Senge et al. 1994.

a la incorporación, en forma armónica, de los conceptos de visión compartida, sistemas institucionales, vinculación entre los sectores público y privado, trabajo en equipos interdisciplinarios y capitalización del recurso humano.

Bajo este enfoque, se considera que las organizaciones aprenden sólo por medio de individuos que aprenden, a través del diálogo permanente, para llegar a una visión compartida de los objetivos y estrategia de su organización. Por medio de este diálogo logran establecer un compromiso con el cambio organizacional y personal en función de su aprendizaje sobre la evolución de su entorno. Este enfoque o manera de visualizar e interpretar las organizaciones de la agricultura, tiene, a su vez tres implicaciones operativas:

- ▶ La incorporación, en forma explícita de tres sujetos cuyas interacciones sustentan la efectividad de dichas organizaciones: la clientela (usuarios), los competidores y los aliados.
- ▶ La redefinición de mecanismos e instrumentos de gestión institucional y empresarial, en la cual "clientela", "competidores" y "aliados" se incorporan explícitamente en la configuración de una nueva institucionalidad que, entre otras cosas, exige redefinir los criterios que permiten valorar el desempeño de una organización en términos de su efectividad.
- ▶ La necesidad de diseñar y promover transformaciones institucionales que, además de considerar los nuevos escenarios internacionales, induzcan a: la descentralización de los procesos de toma de decisiones; la articulación interinstitucional en unidades territoriales específicas (por ejemplo municipios, regiones o microrregiones); la implantación de mecanismos transparentes de vinculación de instancias públicas y privadas.

Las dos expresiones del enfoque sistémico (en el ámbito de la agricultura y en el de sus organizaciones) son instrumentales para entender y enfrentar en forma coherente y comprensiva los grandes retos presentes en casi todos los países de la Región: el mejoramiento de los niveles de competitividad y la superación de los desequilibrios regionales, socioeconómicos (pobreza rural) y ecológicos.

La finalidad

Esos dos desafíos dan contenido a la *finalidad* de la visión renovada, ya que definen la necesidad de concebir el desarrollo sostenible de un país y, por ende, de su agricultura y su medio rural, como un proceso multidimensional e intertemporal en el cual se articulan competitividad, equidad y sustentabilidad (ver Recuadro 28), trilogía cuyos componentes se definen en los siguientes términos:

- ▶ *Competitividad*, entendida como el logro de ventajas competitivas dinámicas, que permitan capturar y mantener un espacio en los mercados nacionales e internacionales que beneficien a amplios sectores de la sociedad. Esa competitividad debe sustentarse en procesos comerciales y productivos que no generen cambios indeseables en el medio ambiente y que utilicen racionalmente los recursos naturales, que coadyuven a la creación de una clase agroempresarial y que vigoricen los eslabonamientos de los

diversos niveles de la economía (actividad productiva rural, cadenas agroalimentarias, aspectos macroeconómicos e internacionales), agregando valor en cada uno de ellos, de tal forma que beneficien a la mayoría de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.

- ▶ *Equidad*, entendida como un estilo de organizar la sociedad, que incorpora los resultados de la acción simultánea del logro de la competitividad y la capitalización humana ⁵. En esencia, la equidad no se limita a la superación de las desigualdades económicas, sino que va mucho más allá para referirse a la ampliación de las capacidades individuales y sociales y al respeto de los derechos de todos. ⁶
- ▶ *Sustentabilidad*, definida como el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, que valore en su debida importancia la dimensión ambiental en el bienestar humano y evite la depredación masiva y sistemática de la base natural para el desarrollo. Para ello es importante el ordenamiento del uso del territorio por los agentes económicos, pero también la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad; los esfuerzos educativos no sólo para conservar, sino para introducir prácticas productivas en la agricultura que no afecten adversamente el medio ambiente y la base de los recursos naturales para su utilización y disfrute por futuras generaciones.

Para poder alcanzar y mantener en el mediano y largo plazo los equilibrios y la estabilidad de los sistemas económico, social, político-institucional y ambiental, esta visión renovada de la agricultura y el medio rural postula la solidaridad entre diversos grupos sociales como principio cohesionador, en el cual la dimensión ética en un sentido amplio, ocupa un lugar central en la articulación de la *modernización con la democracia*.

La estrategia

El tercer elemento de la visión, la *estrategia*, que cumple la función de guía para la acción, incorpora cuatro tipos de transformaciones de la agricultura y el medio rural: productiva, comercial, institucional y humana.

- ▶ Se requiere una *transformación productiva* que propicie la diversificación y procesamiento (valorización) de la producción, con base en una innovación productiva que contemple la eficiencia de los procesos de producción, la capacidad gerencial y la protección humana y ambiental.
- ▶ Asimismo, es preciso lograr una *transformación comercial* que redefina y eslabone los sistemas de comercio interno con el comercio internacional, para complementar la transformación productiva y elevar así los niveles de competitividad nacional y regional

⁵ Entendida como el resultado de la combinación de empleo productivo, educación, nutrición, salud y seguridad social, entre otros.

⁶ Para una mayor precisión sobre el contenido y uso de las categorías "capacidades" y "derechos", originalmente desarrolladas por A. Sen, ver "Desarrollo Microrregional: Una estrategia hacia la equidad". Plaza O.; Sepúlveda S., IICA 1993:20.

de los sistemas agroalimentarios, agrotexiles y agro-ornamentales, entre otros, en el marco de un nuevo tipo de integración subregional abierta.

Recuadro 26. Una nueva orientación en Bolivia: el desarrollo sostenible

"El desarrollo sostenible busca mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad.

"Se concibe al desarrollo sostenible como un proceso que interrelaciona todas las actividades de la sociedad, desde las productivas hasta las culturales. El desarrollo humano es fundamental para el crecimiento económico, que encuentre su sentido en la posibilidad de mejorar el nivel de vida de la población; esta relación garantiza la estabilidad del sistema democrático. La conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente constituyen la base material del desarrollo sostenible.

"Por estas razones, el desarrollo sostenible se sustenta en cuatro pilares que se condicionan mutuamente:

- ▶ El crecimiento económico, entendido como la transformación productiva que habilite el país para hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico.
- ▶ La equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para la plena participación de los individuos en la sociedad y en la toma de decisiones, el reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminaciones.
- ▶ El uso racional de los recursos naturales, entendido como la conservación de los recursos renovables, sin afectar su capacidad de regeneración y la utilización integral de los recursos no renovables, así como la preservación del medio ambiente.
- ▶ La gobernabilidad, entendida como el mejoramiento de la eficacia decisional, y la legitimidad del Estado y del sistema político frente a la sociedad para perfeccionar la democracia."

Fuente: República de Bolivia. 1994. Plan General de Desarrollo Económico y Social: 10-11

- ▶ La *transformación institucional* sirve como sustento y viabiliza las transformaciones productiva, comercial y humana, y les permite que se tornen sostenibles en el tiempo, ya que impulsa la construcción de sistemas institucionales que les dan continuidad y permiten decisiones cada vez más democráticas. Para ello se tiene que redefinir la "función pública" de los sectores público y privado, propiciar una nueva actitud de diálogo y cooperación al interior de cada uno de estos sectores y entre ambos, y promover su convergencia y articulación en organizaciones y sistemas institucionales más efectivos (con eficiencia técnico-económica y eficacia socio-política).

- El activador de los procesos de transformación productiva y comercial es la *transformación humana*; ella se constituye en el medio principal para que dichos procesos se cumplan. Al mismo tiempo, las transformaciones productivas y comerciales refuerzan la capitalización del recurso humano, enriqueciendo la transformación humana por medio de la apropiación acumulativa del conocimiento (ver Recuadro 27).

Recuadro 27. El conocimiento como fuente de poder

"... a pesar de la mala distribución de la riqueza en el mundo penosamente dividido entre ricos y pobres, resulta que, comparada con las otras dos fuentes de poder, la riqueza ha sido, y es, la menos mal distribuida. Sea cual fuere el abismo que separa a los ricos de los pobres, una sima todavía mayor separa a los que tienen las armas de lo que no las poseen, y a los ignorantes de los instruidos (...) Hoy día, en las naciones ricas que tan de prisa están cambiando, y a pesar de las desigualdades en ingresos y riquezas, la futura lucha por el poder irá evolucionando cada vez más hacia una lucha sobre la distribución del conocimiento y el acceso a él. (...) Esta es la razón de que, a menos que comprendamos cómo fluye el conocimiento y hacia quién lo hace, no podemos protegernos a nosotros mismos contra los abusos del poder ni crear esa sociedad, mejor y más democrática, que las tecnologías del mañana prometen. (...) El control del conocimiento es el punto capital de la lucha mundial por el poder que se entablará en todas y cada una de las instituciones humanas(...)" (A. Toffler 1990).

La relación armónica entre las transformaciones productiva, comercial, humana e institucional conduce a la transformación integral de la agricultura y el medio rural.

Recapitulando, la visión renovada de la agricultura y el medio rural postula que la finalidad de desarrollo sostenible, basada en la articulación entre competitividad, equidad y sustentabilidad, conducirá hacia sociedades más democráticas, siempre que se sustente en el principio de solidaridad. Esta acotación es fundamental, ya que por medio de ese principio se consigue la cohesión social requerida para alcanzar y mantener la gobernabilidad del sistema socio-político, entendida como la capacidad endógena de ese sistema para resolver sus conflictos pacíficamente y, asimismo, definir y aceptar reglas de convivencia a largo plazo.

Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad

En el enfoque sistémico de las organizaciones se parte de reconocer dos situaciones: (a) que en la tarea de transformar la agricultura, están involucrados múltiples actores y organizaciones ubicadas en otros sectores económicos y en diversos espacios nacionales, regionales y mundiales; (b) que existen situaciones de conflicto y poder compartido entre los actores del sector público, entre éstos y los del sector privado y al interior de los privados. Con base en esas situaciones, en la visión renovada de la agricultura se postula que si se debe actuar en condiciones de incertidumbre y la constante es el cambio, resulta imprescindible que las organizaciones se definan como unidades en proceso de aprendizaje permanente.

Para construir una nueva institucionalidad a partir de la visión renovada de la agricultura, los individuos en las organizaciones públicas y privadas deben abandonar el paradigma de confrontación y sustituirlo por un paradigma de convergencia y cooperación entre ambas.

Otra exigencia para la nueva institucionalidad apunta a la concepción misma de las organizaciones (ministerios, gremios, empresas, etc.); se requiere que dejen de ser cuerpos cerrados, rígidos, con direcciones verticalistas que limitan la creatividad y el desarrollo humano, para convertirse en organizaciones flexibles, con capacidad de adaptación proactiva a los cambios del entorno.

En este contexto, se reitera que las organizaciones aprenden sólo por medio de individuos que, a su vez, están en proceso de aprendizaje. La fuerza activa de las organizaciones son los individuos, pero en situación de diálogo, lo cual implica que el liderazgo no se impone "desde arriba", sino que se establece en función de las tareas a desarrollar.

La nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural debería incorporar otros actores que no son sólo los ministerios de Agricultura y los productores primarios. Hay que considerar al menos cinco tipos de organizaciones, que desempeñan papeles diferentes y requieren mecanismos diferenciados en función de dichos papeles.

En el ámbito público se distinguen por una parte, las organizaciones agrícolas (ministerios de Agricultura e instituciones especializadas) y, por la otra, el resto de organizaciones cuyas acciones influyen sobre la agricultura y el medio rural (bancos centrales, ministerios de Comercio Exterior, Educación, etc.).

En el ámbito privado se ubican como organizaciones principales a las empresas privadas relacionadas con la agricultura (de las cuales las de producción primaria son sólo una parte; incluye comercializadoras, transformadoras, proveedoras de insumos y de servicios, etc.), a las organizaciones gremiales de la empresa privada (por rubros, cámaras, asociaciones de productores, etc.) y al resto de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, asociaciones comunales y campesinas, cooperativas, etc.).

Dentro del modelo de desarrollo que se está construyendo, el nuevo papel de los *ministerios de Agricultura o similares e instituciones públicas especializadas* debe evolucionar en consonancia con el papel subsidiario que se asigna al Estado. Con el propósito de definir ese nuevo papel, es menester adoptar una estrategia de cambio institucional que sea proactiva; que tome en cuenta el entorno mundial, regional y nacional en forma explícita y articulada; que sea ampliamente participativa, para darle viabilidad socio-política, y que enfatice el uso de la planificación estratégica, con el fin de posicionarse adecuadamente ante los cambios del entorno.

Cómo serán los ministerios de Agricultura a comienzos del siglo XXI dependerá, en buena medida, de las características particulares de la realidad de cada país en la Región (grado de desarrollo, importancia de la agricultura y el medio rural, diversificación de su estructura productiva, tamaño, etc.). Sin embargo, algunos rasgos relevantes derivados del modelo que se ha ido configurando con las políticas de ajuste y liberalización comercial, así como también por las condicionantes de la evolución del entorno, permiten hacer algunas apreciaciones sobre ese tema.

En tanto se adopte una visión renovada que ayude a revalorar el papel de la agricultura y el medio rural, los MAG se verán fortalecidos (y no necesariamente de mayor tamaño), en relación con su débil situación actual. Deberán extender su *ámbito de acción* en torno a las cadenas productivo-comerciales y los espacios territoriales, coordinando y concertando acciones con otras instituciones públicas (por ejemplo ministerios de Economía y Comercio, en el primer caso, y de Salud, Educación, Obras Públicas, etc., en el segundo y de Transporte, Comunicaciones, etc., en ambos casos). Asimismo, los MAG deberán incorporar al ámbito de sus acciones, sus interacciones con otras instituciones públicas, especialmente con las responsables de las políticas macroeconómicas (ver Recuadro 28).

Sin embargo, en el caso de la acción que se desenvuelve en torno a los espacios territoriales, debe tenerse en cuenta el hecho de que, aunque la agricultura pueda ser la base económica principal en un espacio territorial (por ejemplo en una región, microrregión o municipio), no es la única actividad en la que se sustenta el desarrollo sostenible del medio rural, ya que las actividades *no agrícolas* en ese medio tienden a crecer en importancia, sobre todo en la lucha para el alivio de la pobreza.

En ese contexto, especialmente, los MAG o sus similares deberán ser organizaciones más facilitadoras que ejecutoras, en las que se reforzarían las funciones normativas y promotoras. No obstante, deberán incorporar funciones relacionadas con la conducción estratégica de la agricultura, incluyendo las destinadas a ejecutar actividades de su competencia relacionadas con los acuerdos que configuran la nueva institucionalidad internacional. Para ello, deberán contar con capacidad de análisis y sistemas de información que apoyen sus acciones.

Los servicios que mantendrán los MAG y las instituciones especializadas del sector público serán estrictamente de apoyo a la iniciativa privada, buscando que la prestación directa de los mismos sea ejecutada en su mayoría por operadores privados (empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil). El Estado se reservará la función de regulación y supervisión de la prestación de los servicios y actuará en los casos en los que el mercado, operando libremente, no brinde soluciones o asignaciones de recursos socialmente deseables (fallas de mercado), por ejemplo en el caso de formas monopólicas o en la provisión de bienes públicos.

En el nuevo entorno, y de acuerdo con las características del modelo en construcción, las *organizaciones de la sociedad civil* en la agricultura y el medio rural van cambiando su papel; disminuye la importancia de la función representativa en defensa de intereses corporativos y reivindicativos, y crecen en relevancia las funciones de representación para el diálogo y la concertación en torno a políticas, acciones y proyectos (tanto con el Estado, como con otros actores privados).

Las *organizaciones gremiales de la empresa privada*, por lo tanto, deberán ajustarse para asumir funciones públicas que ya no se constriñan al exclusivo ámbito estatal. También deberán, como gestión asociativa, tecnificarse para proveer servicios de apoyo que sus agremiados necesitan para mejorar su competitividad. Estas demandas emergen de la evolución de los mercados más competitivos y debido a la privatización de ciertos servicios que antes brindaba el Estado. Algunas de las nuevas funciones son: participación en la provisión de servicios relacionados con la calidad y control sanitario, manejo de información para apoyar las decisiones estratégicas de mercadeo y producción, así como las de inversión para la

innovación productiva, las relacionadas con las negociaciones comerciales, y suministro de asistencia técnica.

Con el propósito de poder asumir eficientemente las funciones anteriores (diálogo, concertación y provisión de servicios), se vuelve urgente en esas organizaciones el desarrollo de capacidades para: realizar ejercicios de prospección; construir escenarios y desarrollar visiones estratégicas; dar seguimiento a la evolución de la situación macroeconómica y de los mercados; analizar impactos de políticas y situaciones de coyuntura; identificar oportunidades en los mercados. Ello implica la realización de importantes tareas en materia de capacitación de recursos humanos, manejo y análisis de información, comunicaciones, sistemas de evaluación y seguimiento, además de la actualización de equipos.

En el caso del *resto de las organizaciones de la sociedad civil* que agrupan a pequeños productores y campesinos, pobladores y otros grupos vulnerables en el medio rural, seguirá manteniendo una gran relevancia la función de instancia representativa para encauzar demandas reivindicativas y presionar por políticas públicas que atiendan sus intereses. Sin embargo, compete al Estado, aunque no es de su exclusividad, la misión de promover la organización en el medio rural, ya sea para buscar mediante la acción colectiva y cooperativa el logro de ciertos objetivos comunes relacionados con la superación de sus condiciones de vida en dicho medio, o para permitir a los pequeños productores/campesinos desarrollar una cultura empresarial que acelere y mejore su inserción en los mercados. En el medio rural, las organizaciones asociativas están llamadas, además, a desempeñar un papel importante en la construcción de sociedades más democráticas y en la generación de capacidades que tornen viables y eficaces los procesos de descentralización.

Las organizaciones públicas de la agricultura y el medio rural se enfrentan al desafío de ser más eficientes y eficaces en su acción, para asegurarse de promover la transformación productivo-comercial que haga competitivas las actividades de la agricultura, y más equitativas y sustentables las actividades en los espacios territoriales rurales. Para ello, resulta básico poder precisar la clientela hacia la cual se enfocarán los esfuerzos de concertación y ejecución de las políticas y acciones específicas.

Para los MAG y las instituciones especializadas, la acción promotora, normativa y ejecutiva debería contemplar una *clientela diferenciada*, que requiere un trato igualmente diferenciado en respuesta a sus necesidades. Se identifican dos tipos de clientela: la directa de los servicios del MAG y de las instituciones especializadas, que son individuos y empresas dedicados a la producción y comercialización de productos primarios de la agricultura, y la indirecta, que son individuos y organizaciones de la sociedad civil vinculados a los clientes directos por medio de las cadenas productivo-comerciales y de los espacios territoriales, donde la agricultura interactúa con otras actividades económicas y de interés social (turismo, alivio de la pobreza, protección de recursos naturales, etc.).

Como "*clientes directos*" del MAG y las instituciones especializadas se identifican tres tipos, por su inserción en los procesos productivos y no por el tamaño de sus explotaciones y empresas: *agricultores en economía de mercado* (que son empresarios privados dedicados a la producción primaria y para la comercialización de productos primarios, están vinculados a los mercados locales e internacionales, integrados con la industria de transformación y generalmente organizados gremialmente); *agricultores en transición* (son también empresarios privados pero poco tecnificados gerencialmente, que tienen potencial para participar en el

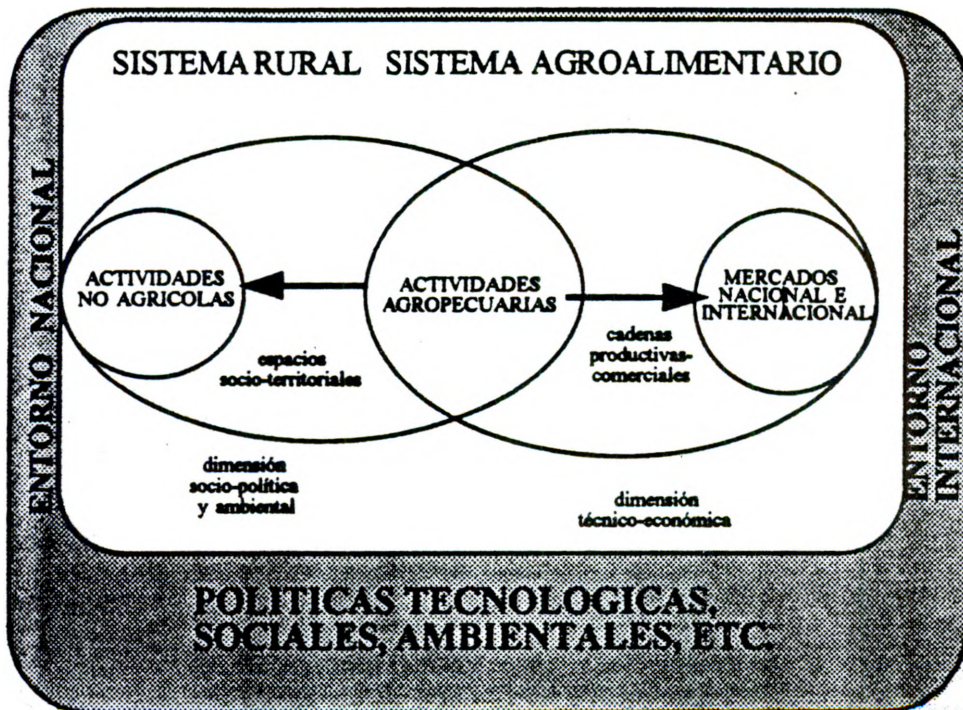
Recuadro 28. Articulación de los espacios, las actividades y su entorno

Es necesario reconocer que la actividad agropecuaria primaria (actividades de cultivos y crianzas) es elemento común de dos sistemas: los sistemas agroalimentarios y los sistemas rurales (el medio rural).

Las cadenas productivo-comerciales, como unidad operativa de los sistemas agroalimentarios, incorporan la dimensión técnico-económica en la articulación de las actividades primarias desarrolladas en espacios territoriales específicos, con los mercados nacionales e internacionales. Además, se constituyen en el vehículo que facilita el diálogo y concertación entre actores y la definición e implementación de políticas conducentes a buscar las transformaciones productivas y comerciales que sustenten la competitividad de rubros específicos en los mercados.

Los espacios territoriales (región/microrregión), como unidad operativa de los sistemas rurales, permiten implementar las estrategias de desarrollo para el medio rural. Se constituyen en el campo de acción de las organizaciones públicas y privadas en dicho medio, incorporando las diversidades socioeconómicas de los espacios geográficos, donde la agricultura es una actividad importante, pero no la única, ya que adquieren cada vez mayor relevancia las actividades *no agrícolas*. Además, permiten incorporar las dimensiones social, política y ambiental, que fundamentan la *equidad* y la *sustentabilidad*.

POLITICAS MACROECONOMICAS



mercado si se transforman productivamente, pero requieren el apoyo estatal para superar ciertas limitaciones); *agricultores de subsistencia* (que aunque son empresarios privados rudimentarios, sin conocimientos gerenciales y que no tienen posibilidades a corto plazo de transformarse para competir en los mercados, requieren apoyo por medio de las políticas sociales del Estado).

Los *agricultores de mercado* requieren políticas comprensivas para los agronegocios (que incluyan a todos los segmentos de la cadena) y para la promoción de la competitividad, donde la acción del Estado se debería centrar en proveer información para orientar o mejorar la capacidad decisoria frente a las oportunidades con los mercados y en las decisiones de inversión.

Los *agricultores en transición*, requieren políticas enfocadas en lograr la transformación productiva de sus explotaciones y empresas y su integración a los mercados, para tornarlos capaces de operar en mercados más competitivos. Para ello, la acción del Estado debería centrarse en facilitar el acceso a servicios de apoyo, nuevas tecnologías y promover la innovación, el mejoramiento de capacidades gerenciales y de organización grupal en torno a objetivos de transformación productiva y comercial.

En ambos casos el sector público deberá promover la concertación y cooperación entre los actores en las cadenas productivo-comerciales y facilitar a los productores organizados el acceso a servicios que puedan ser de la jurisdicción de otros ministerios (por ejemplo: comercio exterior, obras públicas, etc), de organismos internacionales y del propio sector privado.

En cuanto a los *agricultores de subsistencia*, deben ser objeto —a corto plazo— fundamentalmente de las políticas sociales del Estado focalizadas y conducentes a modificar o paliar sus limitantes estructurales, buscando en el mediano plazo su integración al mercado, donde su capacidad productiva puede estar en actividades no necesariamente agrícolas.

Como se indicó, la *clientela indirecta* del MAG y las instituciones especializadas, se define en función de su articulación con la clientela directa. Entre ellas están individuos y empresas, que se dedican a la transformación de productos primarios de la agricultura, a la comercialización de productos con algún grado de procesamiento y la provisión de insumos y servicios. También forman parte de esta clientela las organizaciones de la empresa privada y del resto de la sociedad civil que actúan en el medio rural y están vinculadas a la agricultura. Con estos clientes indirectos, la forma de relacionamiento de los MAG e instituciones especializadas de la agricultura no se realiza mediante la prestación de servicios directos, sino por el diálogo, la concertación y el accionar coordinado con otras organizaciones estatales (intersectorial) en torno a la definición y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones específicas.

El relacionamiento del MAG con otros organismos estatales (intersectorial) para atender las demandas de sus clientes directos e indirectos vinculados por medio de las cadenas productivo-comerciales, se da principalmente en los temas de políticas macroeconómicas y sectoriales, comercio interno y externo, facilidades de infraestructura y servicios de apoyo a las diferentes actividades productivas y comerciales. Las relaciones principales son las que se mantienen con el Banco Central, Ministerios de Economía, Comercio, Hacienda, Transportes y Comunicaciones.

En el relacionamiento intersectorial para atender las demandas de sus clientes vinculados por medio de los espacios territoriales, el MAG y las organizaciones especializadas coordinan también sus acciones con los sectores sociales, culturales y ambientales (por ejemplo, ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Infraestructura, Bienestar Social, Transporte y Comunicaciones, etc.), así como también con las organizaciones de gestión político-administrativa en el nivel descentralizado (municipalidades, gobiernos regionales y locales).

La Transición a la Nueva Institucionalidad

En el tránsito hacia una nueva institucionalidad, en un contexto caracterizado por los cambios acelerados en el entorno económico, social y político mundial y regional, corresponde al Estado, como representante de la sociedad, promover el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones públicas y privadas, con el propósito de activar y mantener acciones cuyo desempeño es estratégico para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

La identificación y orden de prioridad de esas acciones estratégicas, y la necesidad de desarrollar o fortalecer las capacidades organizacionales, dependerán de la situación en cada país. No obstante, desde una perspectiva general de los países de la Región y ante las tendencias del entorno, se han seleccionado cinco acciones estratégicas que es necesario activar para que el Estado y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones, contribuyan a construir una nueva institucionalidad acorde con la visión renovada de la agricultura y el medio rural. Esas acciones son: reorientar la reforma institucional, incorporar la nueva institucionalidad internacional, desarrollar la capacidad de conducción efectiva, mejorar la efectividad de los servicios y capitalizar los recursos humanos.

Reorientar los procesos de reforma institucional

Una nueva orientación de la reforma institucional debería fortalecer la gobernabilidad del sistema socio-político y contribuir a cimentar la solidaridad entre los diferentes actores sociales. Para ello, las reformas deben diseñarse y ejecutarse por medio de procesos plenamente participativos, de tal forma que haya compromisos auténticos de la sociedad civil para asumir o compartir funciones públicas. También deben mediar compromisos del Estado para cumplir con las funciones que resulten de su competencia. Sólo mediante el fortalecimiento del diálogo y la internalización de compromisos se podrán establecer estrechos vínculos entre los sectores público y privado para evitar los riesgos de vacíos institucionales en las funciones públicas.

En el proceso de reformas se debe modificar el tipo de intervención tradicional del Estado (p. ej. otorgar subsidios en forma indiscriminada), evolucionando hacia una nueva forma que sea justificada, selectiva, eficiente e innovativa, y que esté en consonancia con la institucionalidad derivada de la nueva normativa internacional, de tal forma que se establezcan reglas del juego claras, estables y predecibles para el funcionamiento de los mercados.

Con el propósito de reducir los grados de confrontación y lograr que los resultados tengan permanencia, la reforma institucional debería ser construida sobre la base de una amplia

concertación entre los diferentes actores públicos y privados, con el fin de concretar acuerdos sociales básicos y compromisos con diversos sectores involucrados. Asimismo, debería enmarcarse en una estrategia basada en los criterios de gradualidad, selectividad e integralidad.

En cuanto se refiere al logro de credibilidad en los procesos de privatización, las reformas institucionales deben implantar controles políticos y fiscales, y establecer con carácter obligatorio la necesidad de que dichos procesos sean transparentes. Se considera que al ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras, etc.) en los procesos de privatización o desestatización, se logra la credibilidad y sostenibilidad de las reformas en el tiempo.

Además de la existencia de un consenso acerca de su conveniencia, la implementación de las reformas requiere *voluntad política* que la torne "viable políticamente", ya que en el proceso se afectan muchos intereses creados, grupos de presión y relaciones de poder. La *capacidad de respuesta* por parte de los grupos organizados y de la empresa privada para asumir las funciones y competencias que les traslada el Estado resulta esencial para que no se generen vacíos institucionales. Adicionalmente, en el replanteamiento de las funciones del Estado, debería enfatizarse el fortalecimiento de los gobiernos locales como un medio de cimentar los procesos democráticos y favorecer la participación ciudadana.

Incorporar la nueva institucionalidad internacional

La normativa internacional que se está construyendo implica una readecuación de las reglas del juego en las relaciones entre países y genera una nueva forma de concertación entre Estados, pero a su vez influye sobre la conformación de una nueva institucionalidad en el orden nacional. Esa normativa internacional ofrece un conjunto de oportunidades de mercado e instrumentos de apoyo a los sectores productivos nacionales. Los desafíos para aprovechar esas oportunidades requieren un accionar coordinado y compartido entre los actores públicos y privados, ya que ni el gobierno puede asumirlos solo, ni el sector privado puede enfrentarlos sin el apoyo del gobierno.

Como se indicó en el Capítulo anterior, instituciones multilaterales (FMI, OMC, BID, BIRF) y acuerdos comerciales y de integración (GATT, TLCN, MERCOSUR, CARICOM, etc.) definen el marco de la nueva institucionalidad internacional, que condiciona la mayoría de las políticas públicas nacionales, lo cual se refleja en el nuevo relacionamiento de los agentes económicos y en una readecuación de las reglas del juego a nivel regional y nacional.

Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan sólo a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan desde la política monetaria y fiscal hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas para la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, entre otras.

Tomando en cuenta lo anterior, para incorporar la nueva institucionalidad internacional, una labor importante del Estado en la agricultura y el medio rural es propiciar y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales (públicas y privadas) para cumplir con los compromisos internacionales relacionados con el comercio (GATT-94/OMC, ALCA y acuerdos de integración

subregional), con el medio ambiente (Agenda 21) y la equidad (Cumbre Social de Copenhague). Todo esto debe estar dirigido a lograr que esos compromisos se internalicen y se conviertan en oportunidades para los agentes económicos y la sociedad en general.

Resulta probable que, conforme se avance en la aplicación de los Acuerdos del GATT-94, se precipiten las demandas por iniciar nuevas rondas de negociaciones sobre temas insuficientemente tratados en la Ronda Uruguay, o que quedaron pendientes de acuerdo (por ejemplo: servicios, propiedad intelectual, relaciones entre comercio y el medio ambiente, etc.), o bien otros nuevos que surjan con posterioridad, como los de "dumping social". El reto para las organizaciones públicas y privadas de la agricultura es prepararse y lograr una mayor participación en la conformación de la nueva institucionalidad internacional.

El cumplimiento de los compromisos genera mayores demandas a los MAG y a otras instituciones del Estado y del sector privado, para lo cual deben reforzar sus cuadros de analistas, equipos de negociadores, sistemas de generación y procesamiento de información, y mecanismos institucionales, para dar seguimiento a la administración de los acuerdos. Requiere, además, cambios en las legislaciones y en los procedimientos y acciones integrales de capacitación. Aunque las responsabilidades descansen primordialmente en organizaciones no agrícolas, tales como los ministerios de Comercio Exterior, de Economía o del Medio Ambiente, sin duda están presentes en las agendas de los responsables de la agricultura.

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva

En el contexto de la visión renovada, la gobernabilidad del sistema socio-político tiene su correspondencia, en las organizaciones, en la conducción efectiva de los procesos de transformación productiva, comercial y humana que llevan al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

En tal sentido, una de las exigencias que se presenta para la nueva institucionalidad es la de incorporar el criterio de efectividad como un aspecto central para valorar el desempeño de las organizaciones. Esto implica que las organizaciones deberían preocuparse no sólo por "hacer las cosas correctamente" (eficiencia en el sentido técnico-económico), sino también por "hacer las cosas correctas" (eficacia socio-política). Esto tiene dos implicaciones a nivel operativo:

- ▶ Las organizaciones deberían incorporar explícitamente en sus procesos de decisión-acción a la clientela (usuarios) y los aliados estratégicos, e indirectamente tendrían que hacer lo propio con sus competidores.
- ▶ Esto significa que se deberían diseñar mecanismos apropiados para el diálogo, la negociación, el logro de acuerdos y el desarrollo y mantenimiento de compromisos.

Otra exigencia para la nueva institucionalidad se refiere al rescate y la redefinición de la tarea de conducción en términos de formas novedosas de definición, implementación y adecuación de políticas para la agricultura y el medio rural, coherentes con la evolución de su entorno en los niveles mundial, regional y nacional. Esto, a su vez, tiene tres implicaciones de

carácter operativo, vinculadas con la concepción de organizaciones en proceso de aprendizaje permanente:

- ▶ Las organizaciones deberían realizar en forma articulada y oportuna tareas de análisis y prospección sobre escenarios alternativos que sirvieran para las tareas de asesoramiento. Esto resulta necesario para dar contenido técnico a la concertación de decisiones.
- ▶ Lo anterior exigiría contar con información oportuna sobre la evolución del entorno en sus niveles mundial, regional y nacional.
- ▶ También demandaría redefinir las relaciones con las diferentes fuerzas sociales, con el propósito de potencializar la utilización de los limitados recursos de que se dispone y hacer efectiva su tarea de conducción.

La conducción efectiva, en los términos planteados, utiliza dos mecanismos institucionales (las redes público-privadas y las alianzas estratégicas) y dos herramientas de trabajo (la planeación estratégica y la concertación).

El desarrollo de *redes público-privadas* permitirá potencializar las acciones de los diferentes actores sociales y de los limitados recursos, y generar mayor capacidad de respuesta ante los desafíos del entorno y deficiencias en la institucionalidad.

Para imprimir mayor transparencia en los mercados, también se debería promover la participación de los usuarios, para que por medio de sus organizaciones puedan defender sus derechos, y hacer conocer y valer sus puntos de vista. Asimismo, los gremios y otras organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, desempeñarían un papel decisivo en relación con el desarrollo de la capacidad de los actores del sector, para intervenir eficiente y eficazmente en los procesos decisivos que los afectan.

Las *alianzas estratégicas* constituyen otro mecanismo de articulación de las organizaciones con otros agentes clave para la acción frente a los cambios en el entorno sociopolítico, económico e institucional. Permiten incrementar la capacidad de respuesta frente a limitaciones en recursos financieros y humanos; asimismo posibilitan enfrentar y superar las debilidades y reforzar las fortalezas. Las alianzas estratégicas, así como también las fusiones, señalan un derrotero en el accionar de las grandes corporaciones en los países desarrollados, y de las empresas nacionales —y sus relaciones con transnacionales— en los países de la Región, a efectos de reforzar su posición competitiva. También pueden establecerse dichas alianzas con los organismos de cooperación técnica y universidades, centros académicos y de investigación. Además, pueden constituir una forma de garantizar mayor capacidad de respuesta e influencia ante la eventual utilización de normas técnicas o ecosanitarias como barreras de acceso a mercados.

La *planificación estratégica* se presenta como una herramienta fundamental para apoyar el proceso de conducción efectiva. Esto exigiría que los MAG o instituciones similares y las organizaciones especializadas públicas y privadas redefinieran el contenido, mecanismos e instrumentos de las tareas de planificación, las cuales deben articularse con las de análisis y asesoramiento en políticas; a su vez, éstas deben alimentar las decisiones y los procesos de

negociación comercial. Ello aconsejaría replantear la situación actual de unidades que coexisten como compartimentos estancos en algunos MAG.

La complejidad del futuro que enfrenta la agricultura requiere construir escenarios e incorporar información oportuna sobre las principales tendencias, con la finalidad de que las organizaciones pudieran anticipar y prever los cambios en el entorno, y adaptarse a dichos cambios. Por ello, la planificación y gestión estratégica se constituye en herramienta útil no sólo para los MAG, sino también para las otras organizaciones relacionadas con la agricultura y el medio rural.

Lo expuesto se sustenta en información oportuna y confiable sobre los mercados internacionales y nacionales, y sobre oportunidades productivas y de inversión que mejoren los niveles de competitividad, equidad y sustentabilidad: información de inteligencia de mercados (estructura y dinámica de mercados relevantes y desempeño en ellos de los competidores); información de inteligencia comercial (identificación de "nichos de mercado"), e información sobre el papel y posibilidades productivo-comerciales de agentes, actividades y regiones.

La *concertación*, entendida como el logro de acuerdos entre agentes públicos y privados, así como el cumplimiento y actualización de sus compromisos, es el otro instrumento fundamental para operativizar las redes público-privadas. Esto permitirá darle viabilidad social y política a los planteamientos que se definan para poder transformar en una forma integral la agricultura y el medio rural y sentar, así, las bases de la gobernabilidad del sistema socio-político.

Mejorar la efectividad de los servicios

La nueva institucionalidad requiere que los servicios para la agricultura se redefinan en función de la transformación productivo-comercial de cara a una agricultura que mejore y mantenga sus niveles de competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Los servicios van más allá de los tradicionalmente considerados en la fase primaria de la agricultura (tecnología, semillas, sanidad, etc.), que siguen siendo importantes, y se proyectan otros (algunos novedosos) requeridos para articular los diferentes eslabones de las cadenas productivo-comerciales y, de manera particular, para atender a las exigencias de los consumidores en los mercados finales (tales como empaque, presentación, mercadeo internacional, normas de calidad, etc.).

En casi todos los países de la Región se ha debatido o se esté debatiendo sobre cuáles son los servicios para la agricultura que deberán permanecer bajo la órbita del Estado y cuáles serían susceptibles de ser privatizados. Como se señaló, en muchos países se ha avanzado ampliamente en la privatización de servicios. Sin embargo, persiste la inquietud sobre qué tipo de mecanismos deberían utilizarse para privatizar, a quién se traspasarían dichos servicios y cómo el Estado garantizaría la calidad, la cobertura y el acceso no excluyente. Todo lo anterior demanda una nueva capacidad reguladora en el sector público que, hasta ahora, no se ha desarrollado.

En los países de mayor desarrollo relativo de la Región, el traspaso de servicios al ámbito privado, aunque no está exento de riesgos, posiblemente es una tarea más fácil que en los

países de menor desarrollo relativo. En éstos, los agentes privados son también pequeños y poco desarrollados en sus capacidades técnicas, financieras y administrativas, y se presentan mayores dificultades para disponer de recursos humanos con las necesarias calificaciones y especialidades; por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo los gremios) podrán asumir con mayor facilidad este reto, pero se requieren políticas de fomento de su capacidad organizativa.

Parecería evidente que el Estado, en la agricultura y el medio rural, se mantendrá desempeñando un papel protagónico en cuanto se refiere a las áreas de políticas y servicios de sanidad (animal y vegetal), de investigación científica y tecnológica (donde el sector privado participa todavía en forma muy limitada) y en transferencia de tecnología (cuando estuviera dirigida hacia los grupos más vulnerables y sin capacidad de pago). También en lo que respecta a servicios de información, el Estado debería mantener una cuota de responsabilidad importante; sin embargo, ésta es menos evidente en otros tipos de servicios para la agricultura, tales como financiamiento, capacitación y provisión de semillas mejoradas. Algunos otros, tales como los de comercialización (interna e internacional), parecerían ser del resorte casi exclusivo de la iniciativa privada (empresas y organizaciones de la sociedad civil).

No obstante, según el desarrollo relativo de los países, en los servicios que mantuviera el sector público se produciría un avance de la acción privada por medio de las denominadas "privatizaciones periféricas", donde la función primordial del servicio quedaría en manos del Estado, pero las actividades colaterales, complementarias o específicas, serían privatizadas. En otros casos, la solución podría venir por alianzas público-privadas o mediante formas novedosas de asociación con el sector privado (por ejemplo, contratación público-privada) para desarrollar, ejecutar y operacionalizar actividades, como se está ensayando con fundaciones en materia de investigación, o con contratos de gestión para suministrar ciertos servicios públicos.

Debe producirse un cambio importante en la forma de trabajo del sector público en la agricultura y el medio rural. Es necesario contar con una nueva cultura de gestión pública orientada hacia la demanda; para ello se requeriría, entre otras cosas, actualizar los métodos de trabajo y modificar el clima y cultura organizacional de las entidades públicas. Por otro lado, es preciso determinar las fórmulas que permitieran recobrar los costos de la prestación de servicios públicos, donde se deberían introducir sistemas de cobro por servicios (*users fees*).

En todo caso, los "principios rectores" en materia de la prestación de servicios forman parte de una función pública; si el Estado no la desempeñara, debería promover arreglos institucionales para que fuera asumida por organizaciones de la sociedad civil.

Capitalizar los recursos humanos

La nueva institucionalidad requiere personas con nuevas capacidades y actitudes para que modernicen las organizaciones públicas y privadas en función de alcanzar una agricultura moderna, que sea sostenible en el tiempo.

El desarrollo de capacidades y actitudes exige esfuerzos de *capacitación* para las personas que en las organizaciones públicas y privadas desarrollan actividades vinculadas a la

agricultura. Asimismo, esto exige reorientar la *educación*, cuyos procesos deben asegurar que las futuras generaciones se formen con una visión renovada de la agricultura y el medio rural y de ese modo hayan internalizado su finalidad de desarrollo sostenible.

Se necesita una profunda transformación de los sistemas educativos de ALC. Este reclamo de una nueva institucionalidad para la educación, que demanda modificar, crear y adoptar enfoques y estructuras educacionales para que se adecúen a las nuevas formas internas e internacionales de articulación e intercambio, puede reconocerse como un problema o como una oportunidad. En cualquier caso, el desafío es aprovechar colectivamente el caudal de conocimientos y experiencias propias de todos los países que transiten paralelamente, o ya lo hayan hecho, por la innovación y el cambio en la materia.

El cambio necesario, pasa por la definición y el establecimiento de mecanismos e instrumentos de concertación y diálogo e intercambio entre los actores que participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica agropecuaria, es decir entre actores de una misma Facultad y entre facultades de países diversos.

En un plano concreto, la nueva institucionalidad necesaria, también debe ser producto de cambios en las formas de organización y gestión de los centros de enseñanza, que tendrán que renovar estructuras limitantes y estilos tradicionales de gestión educativa que han venido contribuyendo al aislamiento de los planteles y al desarrollo de un corporativismo cerrado.⁷ Se trata de un proceso de generación de una nueva institucionalidad del conocimiento, abierta a los requerimientos de los empresarios y productores agropecuarios y agroindustriales, y a las exigencias de calidad y oportunidad de los mercados.

En dicha institucionalidad, el papel del Estado tendría varias facetas. Primero, estimularía y contribuiría a la formulación de un enfoque integrador de los componentes de educación, capacitación e investigación y desarrollo, entre sí y con los sectores productivo y de servicios; segundo, aplicaría estrategias que fomenten la aplicación de mecanismos e incentivos que faciliten una adaptación constante de la cantidad y calidad de la oferta con la demanda de técnicos y profesionales agropecuarios; tercero, cumpliría una función evaluativa, incentivadora y generadora de políticas a largo plazo; cuarto, orientaría y estimularía la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para la empresa educativa, considerando una participación creciente de recursos privados.

En resumen, la nueva institucionalidad para la educación debería ser concebida en función de los beneficios que aporte a la economía, la sociedad y la cultura, lo que implica sustituir el "corporativismo del saber" en favor de un sistema participativo, flexible y abierto a su entorno. Dicha configuración institucional debería desarrollar rangos de autonomía que posibiliten y favorezcan su adaptación a las cambiantes necesidades de reproducción y crecimiento de la sociedad respectiva el eje central que regule sus contenidos.

Las capacidades y actitudes que requieren los dirigentes públicos y de la empresa privada, así como sus asesores, se refieren a la instrumentación de procesos de conducción efectiva, los cuales estarían fuertemente influidos por la nueva institucionalidad internacional. Dada la

⁷ Corporativismo entendido como la tendencia a defender los intereses de un cuerpo o sector profesional o institucional por encima de los intereses y necesidades generales de la sociedad.

complejidad de la realidad agrosocioeconómica y de sus entornos, se deberían buscar enfoques de trabajo interdisciplinarios que permitieran la convergencia de especialistas de variadas disciplinas que logren buenos niveles de entendimiento, comunicación y cooperación en un trabajo común.

Recuadro 29. La inversión en capital humano

"Los profesionales deben reinventarse (...) deben ser más creativos e innovadores y aprender a desarrollar su capacidad de conocimiento para adaptarse con éxito a las nuevas condiciones del mercado laboral (...), pero esto no será posible si el sistema educativo no garantiza la formación de un nuevo profesional: de mayor calidad, flexibilidad y pensamiento autónomo. La calidad y la excelencia deberán ser sus signos (...) No hay ningún país de este planeta que haya logrado dar el salto hacia el desarrollo sin invertir al menos el 6% de sus riquezas en educación y que no haya adaptado como hilo conductor de su estrategia la formación de sus recursos humanos como prioridad nacional" (Doryan 1996).

A nivel de las cadenas productivo-comerciales, se requieren agricultores y otros empresarios más capacitados para incorporar innovaciones tecnológicas, organizar y dirigir procesos productivos, manejar relaciones laborales, consultar y utilizar información de mercados y costos, desarrollar estrategias de mercadeo, productivas y de inversión.

Resulta de particular importancia para el sector empresarial desarrollar capacidades y habilidades que permitan detectar oportunidades en los mercados internos y externos, y en el entorno de las políticas públicas, en especial las de tipo económico y financiero, en el marco de las crecientes regulaciones sobre medio ambiente.

Es necesario superar las deficiencias derivadas de la limitada utilización de técnicas gerenciales modernas en las explotaciones agrícolas campesinas, con el propósito de viabilizar su acceso a los mercados por medio de su articulación en las cadenas y derivar beneficios de dicha participación.

A nivel de las organizaciones y gobiernos locales, sería necesario desarrollar capacidades de gestión para coordinar y participar en las acciones del Estado y de la sociedad civil en los ámbitos regionales y municipales, en función de la superación de los desequilibrios regionales, socioeconómicos y ecológicos.

A manera de síntesis, la visión renovada de la agricultura y el medio rural plantea que el recurso humano desempeña un papel central como activador y razón de ser de los procesos de transformación conducentes al desarrollo sostenible. En la transición hacia la nueva institucionalidad, las inversiones en la formación de recursos humanos se convierten en una condición necesaria que hace viable ese proceso.

CAPITULO IV

Hacia una Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad

Es urgente posicionar a la agricultura en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad internacional y nacional. Las situaciones prevaletentes en los países de la Región indican que la agricultura ha quedado rezagada como actor principal de ese proceso y está adoptando una posición reactiva, más que contribuyendo a la construcción de esa nueva institucionalidad. Esto es paradójico, si se considera que la agricultura, aún cuando no aparece en forma explícita, es un componente fundamental de los cuatro objetivos del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas que acordaron los Presidentes en la Cumbre de Miami, en 1994. En el ámbito hemisférico, esta reunión marcó un hito en lo que será la convivencia de las naciones americanas en el futuro.

Ante este hecho histórico, cabe la pregunta: ¿Qué hacer para recuperar el tiempo transcurrido y situar a la agricultura en el lugar que merece en el proceso de construcción de esa nueva institucionalidad? La propuesta del IICA es definir una "Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural". Con tal motivo, y con base en los planteamientos de este documento, en el presente Capítulo se presentan tres interrogantes, con el propósito de contribuir al diálogo y se sugiere cómo avanzar en la construcción de dicha Agenda.

Una Propuesta para Foros de profesionales, directivos y líderes

La tarea de construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural solo puede ser emprendida mediante el esfuerzo conjunto de sus organizaciones públicas y privadas. Tomando en cuenta la evolución del entorno internacional y nacional, esto demanda un compromiso histórico ineludible por parte de los líderes de estas organizaciones.

Esa tarea no se puede acometer con esfuerzos aislados de los países, sino que debe ser parte de un movimiento hemisférico que conduzca a una integración dinámica, solidaria y equitativa entre naciones americanas que están convocadas históricamente a construir un destino común.

Con base en estas consideraciones se propone un procedimiento para que profesionales, directivos públicos y líderes privados vinculados a la agricultura inicien el diálogo conducente a la elaboración de una Agenda Interamericana. Para ordenar ese diálogo se proponen tres preguntas:

- ¿Cómo generar una corriente hemisférica para la adopción de una nueva visión de la agricultura y el medio rural?
- ¿Cómo avanzar en la transición hacia la nueva institucionalidad?
- ¿Cómo dar seguimiento a los acuerdos y renovar los compromisos?

Las respuestas a esas preguntas servirán para orientar el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad. Una vez discutidos los temas y enriquecidos en diálogo con profesionales, directivos públicos y líderes privados vinculados a la agricultura, y luego que sean validados conformarán la Agenda Interamericana para la Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural. Esta Agenda servirá para orientar y coordinar el trabajo futuro de los propios ministerios de Agricultura, de otras agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación bilateral y multilateral.

¿Cómo Generar una Corriente Hemisférica para la Adopción de una Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural?

La construcción de la nueva institucionalidad requiere una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Sin esa visión renovada no será posible ubicar la real contribución de la agricultura al desarrollo sostenible de los países y se la seguirá considerando como un sector más de producción primaria que va perdiendo importancia relativa según los indicadores económicos tradicionales.

A partir de esa visión renovada, que debe ser compartida por dirigentes del sector público y líderes del sector privado (organizaciones empresariales agropecuarias, cooperativas y asociaciones de pequeños productores), se daría un redimensionamiento de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura y se procuraría su revitalización para enfrentar los retos que impone la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. De lo contrario, las organizaciones de la agricultura continuarán disminuyendo su presencia e influencia en las decisiones estratégicas de los países.

En tal sentido, la adopción de la *visión renovada* de la agricultura debería ser el resultado de una tarea de conjunto, en la cual sea posible distinguir el nivel y especificidad de cada país, el de las cinco subregiones y el de la totalidad interamericana. La diversidad de identidades que se puede observar en la realidad hemisférica —y que debe preservarse como base fundamental

de la riqueza del conjunto— es perfectamente compatible con esa integración dinámica, solidaria y equitativa antes señalada.

En los tres niveles (nacional, subregional e interamericano) con sus especificidades, se requiere la contribución de organizaciones de productores, funcionarios del ámbito público, líderes privados, académicos, investigadores y muchos otros actores sociales, así como también la incorporación de otros temas por medio de alianzas estratégicas con otras instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales. Para propiciar los procesos participativos, se requerirá el apoyo imaginativo de los organismos de integración e instancias similares que existen en el concierto interamericano, para los cuales la tarea de construcción de la visión renovada de una agricultura representa una oportunidad excepcional para alcanzar mayor presencia y articulación.

¿Cómo Avanzar en la Transición Hacia la Nueva Institucionalidad?

En el Capítulo III se identificaron cinco acciones estratégicas a ser emprendidas por las organizaciones agropecuarias públicas y privadas de la Región, como parte de las tareas para la transición hacia una nueva institucionalidad. Ellas podrán servir como guía para el diálogo que fundamentara los programas de acción de la Agenda.

Reorientar la reforma institucional

Una característica genérica de la reforma institucional ha sido la poca participación de las organizaciones privadas en la definición de los objetivos y en el diseño de los mecanismos para llevarla a cabo. El resultado, en muchos países, ha sido una mayor confrontación entre las organizaciones públicas y los grupos sociales afectados, y ha significado la aparición de vacíos institucionales en la función pública, o sea, amenazas a la gobernabilidad.

La acción de reorientación de esos procesos requeriría una revisión de las experiencias de los países de la Región en las reformas recientes de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. A partir de ello, se deberían identificar los mecanismos de consulta y participación social y de cooperación y vinculación entre los sectores públicos y privados para reorientar dichos procesos.

Incorporar la nueva institucionalidad internacional

Para iniciar esta acción estratégica se deberían identificar, en las organizaciones públicas y privadas de la agricultura, qué acciones se han tomado con respecto a los acuerdos de la institucionalidad internacional referida al comercio (GATT-94/OMC, ALCA y Acuerdos de Integración Subregional), al medio ambiente (Agenda 21) y la equidad (Cumbre Social de Copenhague). Asimismo, se tendría que evaluar el seguimiento dado hasta el momento a los compromisos adquiridos por cada país en virtud de esos acuerdos. A partir de ese cuadro de situación, se debería definir un programa de acción para corregir los desfases y consolidar los avances.

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva

Es preciso identificar las capacidades existentes en las organizaciones públicas y privadas, con el fin de definir, implementar y ajustar políticas concertadas para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, a la luz de la evolución del entorno mundial, regional y nacional. Tal como se indicó en el Capítulo III, esto debe referirse a los dos mecanismos institucionales (redes público-privadas y alianzas estratégicas) y a sus dos instrumentos (planificación estratégica y concertación).

Mejorar la efectividad de los servicios

Se partirá de la identificación de los principales servicios relacionados con las transformaciones productiva y comercial, y de las funciones que desempeñan en cada uno de ellos las organizaciones públicas y privadas. Esto permitirá caracterizar diferentes modalidades de asociación entre los sectores público y privado para la prestación de servicios de apoyo a esas transformaciones.

Capitalizar los recursos humanos

Dado que se identifica la necesidad de personas con nuevas capacidades y actitudes para la modernización de las organizaciones de la agricultura y el medio rural, se debería realizar el análisis y evaluación de los programas de formación técnica y profesional, y de capacitación a dirigentes, empresarios, campesinos y funcionarios públicos, a la luz de los perfiles que se requieren para alcanzar una agricultura moderna: competitiva, equitativa y sustentable.

¿Cómo Dar Seguimiento a los Acuerdos y Renovar los Compromisos?

Se propone un mecanismo que articule tres niveles: nacional, subregional/regional e interamericano.

A nivel nacional

Se podría analizar la conveniencia de constituir en cada país un grupo de trabajo interinstitucional (público-privado) para organizar la implementación, en el orden nacional, de la Agenda. Esos grupos de trabajo podrían ser apoyados por las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Estos grupos coordinarían los diferentes trabajos en los temas a incluirse en la Agenda; además, se vincularían con las instancias subregional e interamericana.

A nivel subregional/regional

Asimismo, se podría analizar la conveniencia de constituir un grupo de trabajo interagencial a nivel de los procesos de integración subregional/regional, con apoyo de las agencias internacionales. La finalidad de este grupo es analizar los temas de la institucionalidad de la agricultura vinculados a dichos procesos de integración, así como también propiciar el intercambio de experiencias nacionales y socializar experiencias de otras subregiones, mediante la vinculación con los grupos en los países y el apoyo técnico del nivel interamericano.

A nivel interamericano

También se podría analizar la conveniencia de constituir, a corto plazo, un Comité Ejecutivo de Representantes de los Países, el cual informaría al Foro Interamericano de Ministros de Agricultura sobre el avance en la implementación de la Agenda. Este Comité contaría con el apoyo técnico de un Grupo de Cooperación Interagencial, el cual también apoyaría los esfuerzos nacionales y subregionales/ regionales.

BIBLIOGRAFIA

AGOSIN, M.; FRENCH-DAVIS, R. 1994. Liberalización comercial y desarrollo en América Latina. In Comercio, Estado y Estrategias de Desarrollo, número temático de la Revista Nueva Sociedad. Setiembre-octubre. Caracas, Ven.

ALIDE. 1996. Boletín de febrero.

ARDILA, J. 1996. Problemática de la transformación institucional de la investigación agropecuaria. In Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Taller sobre Los sistemas de innovación tecnológica frente al desafío de la competitividad y la sostenibilidad institucional. San José, C.R., IICA.

BARBERO, J. M. 1995. La comunicación plursi: paradojas y desafíos. Revista Nueva Sociedad. Noviembre-diciembre. Caracas, Ven.

BEJARANO, J. A. 1996. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. Documento presentado en el Seminario Internacional "Política agrícola hacia el año 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad". Santafé de Bogotá, 26 al 28 de marzo.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. Integración económica en las Américas: un resumen preliminar del año 1995. Nota periódica.

BOEHJE, M. 1995. The "new" agriculture. Choices. The Magazine of Food, Farm and Resource Issues. Fourth Quarter, E.E.U.U.

BOLIVIA. 1994. Plan General de Desarrollo Económico y Social.

BROWN, L. 1996. Chinese grist to the malthusian mills. The Economist. Mayo 4, 1996.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1996. América Latina y el Caribe: 15 años de desempeño económico. Santiago de Chile.

CEPAL. 1990. Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad.

CUMBRE DE LAS AMERICAS. 1994. Declaración de Principios. Miami. EE.UU.

_____. 1994. Plan de Acción. Miami. EE.UU.

_____. 1995. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Junio 30 de 1995. Denver, Colorado. EE.UU.

_____. 1996. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Marzo 24 de 1996. Cartagena, Colombia.

DE LAS CASAS, P.L. 1987. La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: Un nuevo enfoque para la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura bajo condiciones de conflicto y poder compartido. Documento Proplan 50. Mimeo. IICA.

DESARROLLO DE BASE. 1995. Revista de la Fundación Interamericana. Vol., 19, número 2. Virginia, E.E.U.U.

DORYAN, E. 1996. La educación pública en Costa Rica. Entrevista para el periódico La República, 22 de julio de 1996. San José, C.R.

FAO. 1995. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: la dimensión mundial.

FIGUERES, J. M. 1995. La agricultura: raíz y savia del destino americano. Discurso del Presidente de la República de Costa Rica en la inauguración de la Reunión de Ministros de Agricultura, Recursos Naturales, Ambiente y Planificación de Centroamérica, República Dominicana, México, Venezuela y Brasil. Guápiles, Costa Rica, 3 de agosto.

FOXLEY, A. 1989. "La apertura económica se debe hacer gradualmente...". Entrevista publicada por El Tiempo de Bogotá, domingo 13 de agosto.

HENDERSON, D.; SHELDON, I.; PICK, D. 1996. International commerce in processed foods: Patterns and curiosities. USDA. Washington, D.C.

IICA; CONSEJO DE LA TIERRA. 1994. Cumbre de Río. Eco 92: Diferentes Visiones. San José, C. R.

IICA. 1995. Resultados del inventario institucional de 1993 sobre recursos, capacidades y áreas de concentración en entidades de investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe. Proyecto IICA/BID/ATN/SF-3410. San José, C.R.

_____. 1996a. Competitividad y comercio: cuestiones conceptuales y rumbos para los países de América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.

_____. 1996b. Agriculture and food in Latin América: Situation and perspectives for the future. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.

_____. 1996c. Informes Nacionales de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay.

- IICA; FAO. Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC. (En proceso de edición).
- MACHADO-ALLISON, C.E., 1996. Estrategias tecnológicas agropecuarias en América Latina y el Caribe: ¿Estado o mercado? Tegucigalpa, Hond. IICA
- MATA, M. C. 1995. Interrogaciones sobre el consumo mediático. Revista Nueva Sociedad. Noviembre-diciembre. Caracas, Ven.
- NORTH, D.C. 1986. The new institutional economics. Journal of Institutional and Theoretical Economics. Vol. 142.
- _____ 1990. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F, Mex.
- OEA. 1996. Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria, en la Sesión de Apertura de la XXVI Asamblea General de la OEA. Ciudad de Panamá, Pan.
- PLAZA, O.; SEPULVEDA, S. 1995. Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la equidad. San José, C.R. IICA.
- _____; SEPULVEDA, S. 1996. Desarrollo sostenible: Metodología para el diagnóstico microrregional. San José, C.R. IICA.
- PONCE BLANCO, O. *et al.* 1996. La agricultura sostenible y el medio rural en Bolivia. Elementos para una visión prospectiva. La Paz, Bol.
- REMENTERIA, I. 1995. El comercio agrícola internacional y el Tercer Mundo. Condicionantes económicos y el impacto ambiental. Revista Nueva Sociedad. Setiembre-octubre. Caracas, Ven.
- SENGE, P. 1994. The fifth discipline. Nueva York, EE.UU. Doubleday.
- _____ *et al.* 1994. La quinta disciplina en la práctica. España. Granica.
- SHARPLES, J. 1995. Is a crisis ahead for world grain markets? Choices. The Magazine of Food, Farm, and Resource Issues. Fourth Quarter, EE.UU.
- THE ECONOMIST. 1995. The survey of the world economy. Octubre 7-13. Londres, G.B.
- _____. 1996. Chinese grist to the Malthusian mills. Mayo 4-10. Londres, G.B.
- TOFFLER, A. 1990. El cambio del poder. Plaza & Janés. Barcelona, España.
- _____; TOFFLER, H. 1995. Las guerras del futuro. Plaza & Janés, Barcelona, España.
- USDA. 1994. Food Review. Economic Research Service. Volume 17, 3.

PROYECTO ARIDAS

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA EL NORDESTE

DESARROLLO SOSTENIBLE

**Concepto, Metodología de Planeamiento y Modelo de
Gestión**

Informe Técnico

Primera Parte: Bloque Conceptual-Metodológico

PROYECTO ARIDAS

Es un esfuerzo colaborativo del Gobierno Federal, Gobiernos Estaduales y Entidades no Gubernamentales, comprometidos con los objetivos del desarrollo sostenible en el Nordeste.

El Proyecto Aridas cuenta con el apoyo financiero de Entidades Federales y de los Estados de Maranhao, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraiba, Pernambuco, Sergipe y Bahía, en especial por medio de recursos del segmento de estudios del Programa de Apoyo al Pequeño Productor (PAPP), provenientes de financiamiento del Banco Mundial al Gobierno Federal.

La ejecución del Proyecto Aridas se da en el contexto de la cooperación técnica e institucional entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y los estados, en el ámbito del PAPP.

Organización

Coordinador General: Antonio Rocha Magalhaes

Coordinador Técnico: Ricardo L. Lima

GT I - Recursos y Medio Ambiente

Coordinador: Heitor Matallo Júnior

GT II - Recursos Hídricos

Coordinador: Vicente P.P.B. Vieira

GT III - Desarrollo Humano y Social

Coordinador: Amenair Moreira Silva

GT IV - Organización del Espacio Regional y Agricultura de Secano

Coordinador: Charles Curt Mueller

GT V - Economía, Ciencia y Tecnología

Coordinador: Antonio Nilson Craveiro Holanda

GT VI - Políticas de Desarrollo y Modelo de Gestión
Coordinador: Sérgio Cavalcanti Buarque

GT VII - Integración con la Sociedad
Coordinador: Eduardo Bezerra Neto

Cooperación Técnica-Institucional IICA: Carlos L. Miranda
(coordinador)

Coordinación General
Secretaría de Planeamiento, Presupuesto y Coordinación
de la Presidencia de la República
Seplan-PR - Explanada de los Ministerios - Bloque K - sala 849
Teléfonos: (061) 215-4132 y 215-4112
Fax: (061) 225-4032

DIRECCION COLEGIADA

Presidente: Secretario Ejecutivo de Seplan-PR

Secretario: Coordinador General del Proyecto Aridas

Miembros

Secretarios Ejecutivos de los Ministerios de Medio Ambiente
y Amazonía Legal, de Educación y Deportes y de Salud
Secretario de Planeamiento y Evaluación de Seplan-PR
Secretario de Planeamiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología
Secretario de Riego del Ministerio de Integración Regional
Superintendente de Sudene
Presidente del Banco del Nordeste de Brasil
Presidente de Embrapa
Presidente de IBGE
Presidente de Ibama
Presidente de Codevasf
Director General de Dnocs
Presidente de Ipea
Representante de la Fundación Esquel Brasil (Organización No
Gubernamental)

CONSEJO REGIONAL**Miembros**

Secretarios de Planeamiento de los Estados participantes en el
Proyecto Aridas

(Suplentes: Coordinadores de las Unidades Técnicas del PAPP)

Coordinador General de Aridas

Representante de Seplan-PR

Representante de Sudene

Representante del BNB

Representante de Ipea

Representante de Embrapa

Representante de Codevasf

Representante de la Secretaría de Riego del Ministerio de Integración
Regional

COMITE TECNICO

Presidente: Coordinador General del Proyecto Aridas

Miembros

Coordinadores de GT Regionales

Coordinadores Estaduales

Representante de Seplan-PR

Representante de Sudene

Representante de Embrapa

Representante del IBGE

Representante de Codevasf

Representante de la Secretaría de Riego/MIR

Representante de Dnaee

Representante de Dnocs

Representante del IICA

CONTENIDO

Introducción	.....
I. Concepto de desarrollo sostenible	.....
I.1 Desarrollo sostenible	.....
I.2 Características y dinámicas de las dimensiones	.....
I.2.1 El sistema ecológico	.....
I.2.2 El sistema económico	.....
I.2.3 El sistema social	.....
I.2.4 El sistema político	.....
I.3 Interacción compleja entre las dimensiones	.....
II. Metodología de planeamiento del desarrollo sostenible	.....
II.1 Concepción de planeamiento	.....
II.1.1 Planeamiento gubernamental	.....
II.1.2 Planeamiento regional	.....
II.2 Planeamiento gubernamental en Brasil y el Nordeste	.....
II.2.1 Voluntarismo utópico e inmediatez pragmático	...
II.2.2 El planeamiento en el Nordeste	.....
II.3 Planeamiento del nuevo paradigma	.....
II.4 Métodos y técnicas de planeamiento	.....
II.4.1 Planeamiento estratégico	.....
II.4.2 Planeamiento estratégico-situacional	.....
II.4.3 Planeamiento del proyecto orientado por objetivos	...
II.5 Metodología de planeamiento del Proyecto Aridas	.....
II.5.1 Proceso técnico y político	.....
II.5.2 Proceso de trabajo	.....
III. Modelo de gestión	.....
III.1 Bases conceptuales	.....
III.1.1 Estrategia y modelo de gestión	.....
III.1.2 Desarrollo sostenible y modelo de gestión	.....
III.2 Gestión del desarrollo en Brasil	.....
III.2.1 Modelo de gestión en el Brasil moderno	.....
III.2.2 Inestabilidad institucional	.....
III.3 El modelo de gestión	.....
III.3.1 Directrices institucionales	.....
III.3.2 Arquitectura del sistema institucional	.....
Bibliografía	

PRESENTACION

El Grupo de Trabajo VI del Proyecto Aridas, que trata de Políticas de Desarrollo y Modelo de Gestión, se divide en siete estudios, que generaron ocho productos técnicos diferenciados. De acuerdo con sus características, los estudios fueron agrupados en dos bloques afines.

1. El bloque Conceptual-Metodológico que se divide en tres estudios: **Concepto de Desarrollo Sostenible, Metodología de Planeamiento y Modelo de Gestión.** A pesar de que constituyen estudios aislados, el trabajo técnico de los mismos fue realizado en forma integrada y con una intensa discusión interna en el equipo de consultores.

2. El bloque de Evaluaciones se desagregó en cuatro estudios: **Evaluación de Problemas Regionales, Evaluación de Proyectos Comunitarios, Evaluación de Iniciativas no Gubernamentales, Evaluación del Sistema Municipal de Gobierno y Evaluación de Experiencias Exitosas de Municipalización.**

Además, el Grupo de Trabajo generó un octavo producto final, que se expresa en la propuesta (Bases Referenciales) del Proyecto de Desarrollo Municipal Sostenible que, aunque se alimentó de otros estudios del GT (e incluso de la actividad de otros GT), constituye un producto específico, de contenido diferente, en la medida en que se trata de una propuesta de proyecto.

Este documento presenta el informe correspondiente al bloque Conceptual-Metodológico; procura integrar y articular los resultados de los tres estudios complementarios, cada uno de ellos realizado por un consultor: **Concepto de Desarrollo Sostenible**, producido por Ester Aguiar de Sousa; **Metodología de Planeamiento del Desarrollo Sostenible**, elaborado por Sérgio C. Buarque (también coordinador del GT) y **Modelo de Gestión**, preparado por Aécio Gomes de Mattos. Los consultores responsables de los estudios específicos que se acaban de mencionar no aparecen como autores de este informe (salvo el propio coordinador), si bien han contribuido en forma valiosa para su producción. La redacción del informe es de la entera responsabilidad del coordinador, si bien la calidad o eventuales méritos del mismo surjan de los documentos elaborados por Ester Aguiar y Aécio Mattos, que han sido aprovechados en mayor o menor medida en el documento.

INTRODUCCION

La estrategia general del Proyecto Aridas tiene como referencia básica la concepción del desarrollo sostenible, entendido como un proceso que cuenta con continuidad y permanencia en el tiempo, y recurre a una metodología participativa descentralizada con base en un gran esfuerzo técnico; ambos (el concepto y la metodología) fueron presentados en forma genérica en los términos de referencia del Proyecto. Sin embargo, una parte importante de las actividades previstas en el Proyecto consistía, precisamente, en el análisis, profundización y refinamiento técnico del concepto de desarrollo sostenible, en medio de la gran complejidad que encierra esta visión del desarrollo. Por otra parte, era necesario avanzar en los pormenores técnicos de la metodología de planeamiento adecuada y que fuera consistente con los nuevos desafíos del desarrollo sostenible, enfocada hacia el objeto de trabajo concreto, el Nordeste de Brasil.

En rigor, el concepto debería ser el punto de partida del proceso de trabajo de lo que deberá expresarse en la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste, incorporando los elementos más avanzados y actuales de la teoría del desarrollo. Dado que ésta es una construcción permanente e involucra una profunda discusión y reformulación teórica y técnica, para no decir ideológica e incluso cultural, no se podría esperar un enfoque detallado del tema para iniciar la creación de una nueva estrategia de desarrollo regional. De esta forma, el estudio conceptual corrió paralelo al conjunto de la producción técnica de Aridas y, siempre que fue posible, se interactuó con el equipo del Proyecto.

Esta visión del trabajo debería llevar a una precedencia lógica en la producción de los estudios del bloque conceptual, que se iniciara por la formulación detallada del concepto y su estructura analítica, generando el insumo central para la elaboración de la metodología de planeamiento. La formulación de la metodología de planeamiento del Proyecto, aunque fundamentándose en las innovaciones teóricas y técnicas generadas en las últimas décadas, debería necesariamente adaptarse al modelo de desarrollo propuesto, es decir, incorporar los postulados, principios y criterios básicos del desarrollo sostenible. Por ello, los estudios guardaron una estrecha relación, porque el esfuerzo técnico de relevamiento de estas innovaciones en el ámbito del planeamiento demanda un gran esfuerzo técnico y analítico. Si bien la elaboración de

la metodología ha marchado en forma paralela al conjunto del Proyecto, debía definir el proceso y los pasos técnicos y organizativos para la formulación de la estrategia, anticipada, de cualquier manera, en los términos de referencia.

El modelo de gestión, tercer estudio del bloque conceptual del GT-VI, constituye por el contrario un resultado final del proceso de trabajo del Proyecto Aridas; representa el instrumento institucional y gerencial para la ejecución de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste. En tal sentido, sólo podría ser concebido y definido, en rigor, después de la conclusión de la estrategia, a la cual debería servir organizando sus políticas, programas y acciones de acuerdo con las directrices, de tal modo que se alcancen los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste, definida por el Proyecto Aridas.

A pesar de que está claro que el modelo de gestión no podría ser formulado a priori, antes de que la estrategia estuviera claramente definida, la concepción del modelo de gestión también fue paralela al conjunto de trabajo de Aridas, procurando conectarse con las directrices y prioridades que iban siendo definidas en el proceso, incluso porque existían definiciones sobre algunos principios orientadores, tales como la gestión participativa. En todo caso, parte del trabajo tenía una relativa autonomía, en la medida en que se procuraba, en el terreno estrictamente organizativo, definir los postulados centrales con el fin de asegurar una gestión eficiente, eficaz y efectiva de la estrategia. Aún antes de la definición de la estrategia, con base en los postulados del desarrollo sostenible, fue posible explicitar un conjunto de directrices y principios básicos de gestión a ser utilizados con el propósito de implementar la estrategia. Además de eso, las informaciones generadas por la evaluación de planes, políticas, programas y proyectos regionales (bloque de evaluaciones del GT-VI), permitieron comprender mejor las posibilidades y problemas de la gestión de proyectos de desarrollo regional, y ayudaron a precisar los caminos más seguros de implementación y viabilización del Proyecto, de tal modo que se asegurara su sostenibilidad. En buena medida, el resultado presentado en este informe parte de definiciones previas a la propia formulación de la estrategia, mejoradas y revisadas durante la formulación de la misma, a medida que fueron definidos los elementos de su ejecución, en especial de la parte institucional y gerencial.

La estructura de exposición del informe sigue la lógica de articulación entre el concepto, el proceso de trabajo (metodología) y el modelo de gestión. A pesar de que el camino real de producción realizados no haya seguido esa misma secuencia lógica, incluso porque fueron ejecutados de forma más o menos paralela, es posible afirmar que el resultado de los estudios presentó un razonable grado de consistencia técnica entre sí y coherencia con la estructura final de la estrategia de desarrollo sostenible del Nordeste. La dinámica de la producción llevó, en verdad, a la anticipación de textos y productos parciales de los estudios, como forma de apoyar la formulación de la estrategia, dentro de los plazos y ritmos del cronograma general.

Primera Parte

CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE*

* Una porción importante de esta parte reproduce el trabajo de la consultora Ester Aguiar de Sousa preparado para el GT-VI del Proyecto Áridas (Sousa 1994).

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 cualquiera 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, traduciéndose 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 enumerará 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 comprendida 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 polución 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 polución; 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 riegos 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 simplicación 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 renta 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.

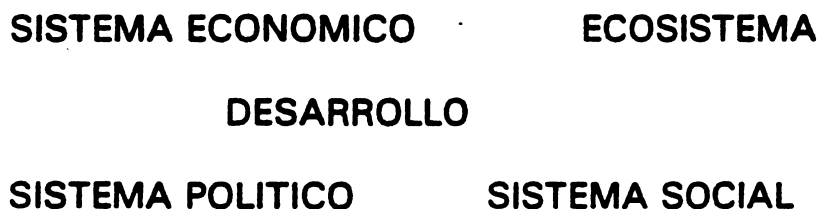


Fig. 1 VISION SISTEMICA DEL DESARROLLO

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 este 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 Estocolomo 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 previsible, 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.

1.2.2 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.

* "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).

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 en 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.

1.2.3 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 la 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 representan 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.

1.3 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, presentandolos 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.

REPRESENTACION SIMPLIFICADA DE LA INTERACCION SISTEMICA

ESTRUCTURA SOCIAL Y CULTURAL	HEGEMONIA Y ESTADO
POBLACION	ORGANIZACION SOCIAL
BASE PRODUCTIVA	PATRON TECNOLOGICO
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES	PRESION AMBIENTAL
ECOSISTEMAS	

POLITICA	PRODUCTO Y RENTA PER CAPITA
NECESIDADES (DEMANDAS)	INVERSION PRODUCTIVA
OFERTA DE MANO DE OBRA	INVERSION SOCIAL
OFERTA DE EMPLEO	INVERSION AMBIENTAL
PRODUCTO Y RENTA	INVERSION EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
EXCEDENTE ECONOMICO	NIVEL DE CONSERVACION

GRADO DE EQUIDAD
 NIVEL DE EMPLEO
 OFERTA DE SERVICIOS SOCIALES
 CALIDAD AMBIENTAL
 CALIDAD DE VIDA

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 la 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

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).

MATRIZ DE IMPACTOS CRUZADOS

(Aquí va figura)

Observación. Cada celda de la matriz describe los impactos (negativos o positivos) de los programas sobre las dimensiones. Para un ejercicio cuantitativo, se pueden definir por los impactos sobre las celdas y crear una última columna a la derecha que exprese los resultados netos del efecto de cada programa sobre las dimensiones.

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 provocarían 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 inmediateísmo 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 inmediateísmo 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 procurará 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.

MATRIZ DE PLANEAMIENTO

FACTORES EXOGENOS

CONDICIONES ENDOGENAS	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	I	II
DEBILIDADES	III	IV

I. Capacidad de aprovechar oportunidades (poder ofensivo)

II. Capacidad de neutralizar o minimizar amenazas (poder defensivo)

III. Dificultad para aprovechar oportunidades (limitación ofensiva)

IV. Fragilidad en la defensa de las amenazas (vulnerabilidad)

Fuente: MACROPLAN 1992.

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 Aridas. 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 **compresión 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 previsibles 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.

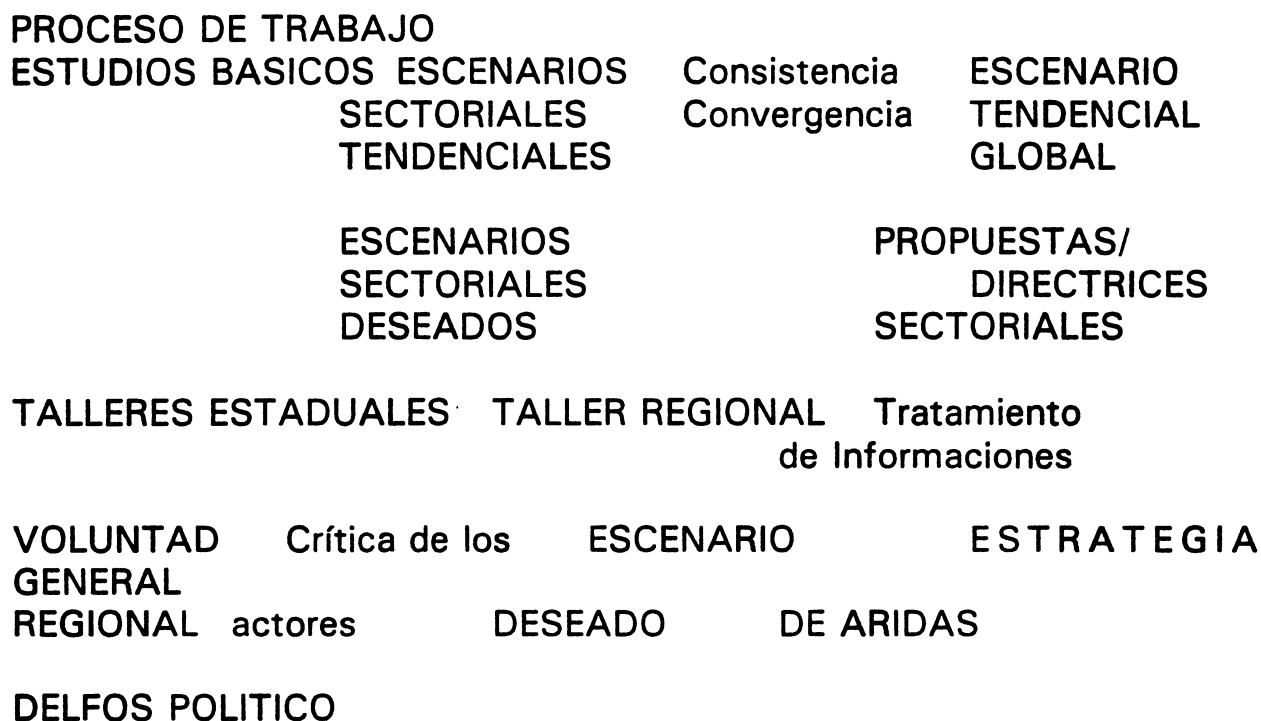
II.5.2 Proceso de trabajo

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 convergieron 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 prerequisites 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, movilizand o 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 (recogiendo 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 GESTIÓN*

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

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 como 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 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 tuvieran 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 élites, 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 estaduais, 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 estaduais 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 tecno-burocrática 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 Matos 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, que 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 intervencionales:

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 gráfica en el Flujograma adjunto.

MODELO DE GESTION

NIVEL TECNICO	NIVEL POLITICO	Espacio Federal
SEPLAN/PR	SENADO FEDERAL	POT
CONSEJO DE MINISTROS	Programas/Instrumentos regionales	
Espacio Regional		
SUDENE	CONSEJO DE DESARROLLO DEL NORDESTE	
Plan de Desarrollo del Nordeste	COMITE TECNICO	COMITE
FINANCIERO		
Instrumentos financieros	Estado/UF	Espacio Subregional
AGENCIA DE DESARROLLO	Instrumentos, Programas y Proyectos	
CONSEJO DE DESARROLLO SUBREGIONAL	Proyectos estratégicos	
A B C D H	Municipios	

- 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:

- 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.
- 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 **Consejo 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 Consejo 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 Consejo 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 estaduais 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 dos 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 estaduales, 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 estaduales enfocados al desarrollo del área.

Esta institución debe estar constituida por los gobiernos municipales y estatales 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. São 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. São 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 programas 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. Ciência, 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. São 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 organização do Poder Executivo frente a opção pelo sistema de governo. Brasília. 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. São 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. Contribuições para elaboração 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. Brasília. 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. São Paulo. Abril Cultural.

HOLANDA, N. s/f. A visão 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. Brasília.

_____. 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. *Descentralização e desenvolvimento municipal sustentável* (mimeo). Recife.
- JARDIM, T. 1994. *A tridimensionalidade da descentralização do Estado brasileiro: Contribuição a revisão constitucional de 1993*. Trabajo presentado 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*. París. 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 licoes 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 Brasília. 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). Brasília. IICA/SEPLAN.
- MATTOS, C. de. 1986. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In Estado e planejamento: sonhos e realidade. Brasília. IPEA/CENDEC.
- MATUS, C. 1989. Adeus senhor presidente. Planejamento anti-planejamento e governo. Recife. Litteris Editora.
- _____. 1993a. El PES en la práctica (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasília. IPEA/CENDEC.
- _____. 1993b. Guia teórico (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasília. IPEA/CENDEC.
- _____. 1993c. Análise estratégica (material didáctico del Curso Gobierno y Planeamiento) (mimeo). Brasília. IPEA/CENDEC.
- MEIRELES, H.L. 1986. Direito administrativo brasileiro. São 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*. São Paulo. Editora Brasiliense.
- PAGET, M. 1984. *Trace ou Sens*. París. Hommes et Groupes d'Intérêt.
- PEREIRA, L. 1976. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Zahar Editores.
- PEZZEY, 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)*. São 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)*. Brasília.
- REIS VELLOZO, J.P. 1991. *O Leviatã 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). Brasília.
- 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). Brasília.
- 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. Economia e sociedade. Brasília. Editora Universidade de Brasilia.

SECRETARIA DE COMERCIO
E INTEGRACION
20 DIC 1994
RECIDIDO



CUMBRE DE LAS AMERICAS

9 - 11 DE DICIEMBRE 1994

DECLARACION DE PRINCIPIOS

Declaración de Principios

Cumbre de las Américas

Declaración de Principios

Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas

Los Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro Hemisferio. Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación y a convertir nuestras aspiraciones en realidades concretas.

Reiteramos nuestra firme adhesión a los principios del derecho internacional y a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluidos los de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias. Reconocemos la heterogeneidad y la diversidad de nuestros recursos y culturas. Asimismo, estamos convencidos de que podemos promover los intereses y valores que compartimos a través de la creación de pactos firmes.

Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas

La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Reafirmamos nuestro compromiso de preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del Hemisferio. A través de los organismos competentes de la OEA, trabajaremos en favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de conformidad con la

Carta de la OEA. Apoyamos los esfuerzos de esta Organización en favor de la paz y la estabilidad democrática, social y económica de la región.

Reconocemos que nuestros pueblos buscan con ahínco mayor capacidad de respuesta y eficiencia por parte de nuestros gobiernos. La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales; y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas. Considerando que es esencial que todos los sectores de la sociedad tengan acceso expedito y eficaz a la justicia, afirmamos que la independencia del poder judicial constituye un elemento crucial para la existencia de un sistema jurídico eficiente y de una democracia duradera. Nuestro objetivo final es mejorar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados, los niños, los ancianos y las minorías.

La democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas.

Reconociendo los efectos nocivos que generan el crimen organizado y las drogas ilícitas sobre nuestras economías y valores éticos, y sobre la salud pública y la estructura social, nos uniremos en la lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución de narcóticos, así como en contra del lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y de sustancias químicas precursoras. También cooperaremos para formular estrategias viables para el desarrollo alternativo en aquellos países en donde existen cultivos ilícitos. La cooperación deberá extenderse a programas nacionales e internacionales destinados a reducir la producción, uso y tráfico de drogas ilícitas y a la rehabilitación de adictos.

Condenamos el terrorismo en todas sus formas y combatiremos conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas, a través de todos los medios legales.

Reconociendo la importante contribución de los individuos y asociaciones en el ejercicio efectivo del gobierno democrático y en la ampliación de la cooperación entre los pueblos del Hemisferio, facilitaremos su plena participación en las actividades políticas, económicas y sociales, de conformidad con la legislación de cada país.

Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio

Nuestro progreso económico continuo depende de políticas económicas sólidas, del desarrollo sostenible y de un sector privado dinámico. Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor

integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

Por consiguiente, decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del "Área de Libre Comercio de las Américas" en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvemos concluir las negociaciones del "Área de Libre Comercio de las Américas" a más tardar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo. Reconocemos el progreso que ya se ha obtenido a través de las acciones unilaterales de cada una de nuestras naciones y de los acuerdos comerciales subregionales de nuestro Hemisferio. Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.

Conscientes de que la inversión constituye el principal motor del crecimiento en el Hemisferio, la alentaremos, colaborando en el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados. En este sentido, nos comprometemos a crear mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el Hemisferio, y fomenten el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital.

A fin de avanzar en la integración económica y el libre comercio, crearemos una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad.

Reconocemos que a pesar de los avances considerables en la solución del problema de la deuda en el Hemisferio, la carga que representa un elevado endeudamiento externo continúa obstaculizando el desarrollo de algunos de nuestros países.

Reconocemos que la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro Hemisferio. Permaneceremos conscientes de estas diferencias a medida que avancemos hacia la integración económica en el Hemisferio. Recurriremos a nuestros propios recursos, inventiva y capacidades individuales, así como a la comunidad internacional para que nos ayuden a lograr nuestros objetivos.

Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio

Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del

crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión.

En observancia del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, concentraremos nuestros esfuerzos en mejorar el ejercicio de los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales.

Conscientes de que la prosperidad ampliamente compartida contribuye a la estabilidad hemisférica y a una paz y democracia duraderas, reconocemos nuestro interés común en la creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos, los salarios y las condiciones de trabajo de todos nuestros pueblos. Invertiremos en la gente para que todos los individuos del Hemisferio tengan la oportunidad de desarrollar todo su potencial.

El fortalecimiento del papel de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social y económica de nuestros países es esencial para reducir la pobreza y las desigualdades sociales, y promover la democracia y el desarrollo sostenible.

Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras

El progreso social y la prosperidad económica sólo se pueden mantener si nuestros pueblos viven en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable. Para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares, celebrada en Barbados en 1994, formaremos alianzas de cooperación con el fin de fortalecer nuestra capacidad para prevenir y controlar la contaminación, proteger los ecosistemas y emplear de manera sostenible los recursos biológicos, y fomentar la producción y el uso limpio, eficiente y sostenible de la energía. Para beneficiar a las generaciones futuras a través de la conservación del medio ambiente, incluido el uso racional de nuestros ecosistemas, recursos naturales y patrimonio biológico, continuaremos buscando la cooperación tecnológica, financiera y de otros tipos.

Promoveremos el bienestar social y la prosperidad económica en formas que tomen plenamente en cuenta el impacto que producimos sobre el medio ambiente. Convenimos en respaldar la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, que busca fortalecer las democracias de esa región mediante la promoción de la prosperidad social y económica, y la gestión racional del medio ambiente. En ese contexto, apoyamos la convocatoria de otras reuniones regionales sobre desarrollo sostenible.

* * * * *

Nuestra Declaración constituye un conjunto de compromisos integrales que se refuerzan mutuamente con miras a alcanzar resultados concretos. De conformidad con el Plan de Acción anexo y reconociendo las distintas capacidades y ordenamientos jurídicos de cada nación, nos comprometemos a cumplirlos sin demora.

Instamos a la OEA y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que brinden asistencia a los países en el cumplimiento de dichos compromisos, apoyándose significativamente en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como en los organismos subregionales de integración.

A fin de dar continuidad a los esfuerzos tendientes a promover la participación política nacional, convocaremos reuniones temáticas de alto nivel para tratar asuntos como comercio, mercados de capital, sector laboral, energía, educación, transporte, telecomunicaciones, lucha contra las drogas y otras iniciativas contra el crimen, desarrollo sostenible, salud, y ciencia y tecnología.

A fin de garantizar la participación y el compromiso de los individuos, invitamos al sector privado, al sector laboral, los partidos políticos, las instituciones académicas y otros actores y organizaciones no gubernamentales a cooperar y participar en nuestros esfuerzos nacionales y regionales, fortaleciendo así los vínculos entre los gobiernos y la sociedad.

* * * * *

Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente en favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias. Por lo tanto, en representación de todos nuestros pueblos, en cuyo nombre suscribimos esta Declaración, aprovechamos esta oportunidad histórica para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

(IICA)

**METODOLOGIA DE PLANEAMIENTO
DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Versión preliminar

Sergio C. Buarque¹

Recife, noviembre de 1995

1. Economista con Maestría en Sociología, consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en el área de planeamiento regional, estadual y microrregional.

F. Z. CA
2. 870

El contenido teórico y técnico de este documento es de entera responsabilidad del autor. No obstante, debe muchos de sus virtuales méritos a las valiosas contribuciones del equipo de consultores del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en especial a Carlos Miranda, Tania Bacelar, Leonardo Guimaraes y Otamar de Carvalho, con quienes tuve oportunidad de confrontar la concepción y las técnicas en trabajos conjuntos (recibiendo comentarios fundamentales). Y a Carlos Jara, de quien aprendí algunas ideas relevantes respecto a este tema. El autor debe mucho también a Claudio Marinho, con sus importantes críticas y sus cuestiones metodológicas. El trabajo representa, por otra parte, un gran aprendizaje del autor con los técnicos y dirigentes de los equipos gubernamentales de los Estados del Nordeste, con quienes confrontó y aplicó parte de los conceptos e instrumentos metodológicos.

CONTENIDO

1. CONDICIONANTES DEL PLANEAMIENTO REGIONAL

- 1.1 Contexto histórico
- 1.2 Nuevas ideas para nuevos desafíos
- 1.3 Contemporaneidad del planeamiento

2. DESARROLLO SOSTENIBLE

- 2.1 Concepto de desarrollo sostenible
- 2.2 Nuevo paradigma y estilo de desarrollo

3. CONCEPCION DEL PLANEAMIENTO

- 3.1 Proceso técnico y político de construcción del futuro
- 3.2 Planeamiento gubernamental
- 3.3 Planeamiento regional (espacial)

4. METODOLOGIA DEL TRABAJO

- 4.1 Desafíos técnicos y políticos
- 4.2 Proceso de trabajo

5. ORGANIZACION DEL TRABAJO

- 5.1 Supuestos organizativos
- 5.2 Estructura organizativa

BIBLIOGRAFIA

PRESENTACION

Este texto es una versión preliminar de la propuesta de metodología de planeamiento a ser utilizada en el esfuerzo de elaboración de estrategias o planes de desarrollo subregionales en diferentes espacios prioritarios brasileños, en el marco de una propuesta de regionalización de las políticas y estrategias de desarrollo nacional. Constituye un producto de la sistematización, organización y desarrollo del referencial metodológico utilizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en convenios de asistencia técnica a diferentes estados del Nordeste en la formulación de estrategias y planes de desarrollo, utilizando como base teórica el concepto de desarrollo sostenible y las modernas vertientes teóricas y técnicas de planeamiento. El documento fue elaborado con el propósito de organización de la discusión técnica con los consultores del IICA que trabajan en la cooperación técnica de los estados, en la perspectiva de definición de una metodología para planeamiento del desarrollo sostenible de macrosistemas, macrorregiones, subregiones de planeamiento, estados y microrregiones.

La metodología de planeamiento del desarrollo sostenible fue elaborada por el consultor del IICA con apoyo técnico del equipo de consultores de la institución que están participando en el reciente esfuerzo de planeamiento en estados del Nordeste, en especial Tania Bacelar, Leonardo Guimaraes y Otamar de Carvalho, además de Carlos Miranda, Coordinador del Convenio; se ha contado, asimismo, con críticas y sugerencias de Carlos Jara y Claudio Marinho. El trabajo representa un proceso combinado de revisión y análisis de la literatura contemporánea sobre el concepto de desarrollo sostenible y las teorías y técnicas de planeamiento, por un lado, y la reflexión en torno a las experiencias recientes de planeamiento microrregional y estadual, utilizando el concepto de desarrollo sostenible, en las cuales el consultor participó directamente, como técnico o como coordinador. Entre esas experiencias, pueden destacarse la elaboración de la estrategia de desarrollo sostenible de la Zona Boscosa de Pernambuco (1993), del Proyecto Aridas (1994), del Plan de Desarrollo Sostenible de Bahía (1995) y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Pernambuco (1995).

En la realización de estas experiencias hubo una maduración del concepto de desarrollo sostenible y una reflexión en torno de las posibilidades de su operacionalidad en el proceso de planeamiento; asimismo, fueron confrontadas y desarrolladas técnicas e instrumentos de planeamiento, parte de los cuales creados especialmente para la realización de los trabajos. Este trabajo aprovecha también varios análisis anteriores realizados por el autor, a partir de su experiencia como consultor en el área de planeamiento regional y con base en material didáctico utilizado en capacitación sobre metodologías de planeamiento. Al confrontarse con las orientaciones contemporáneas del planeamiento, se estructuró una base teórica y técnica que puede ser aplicada con eficacia y operatividad en procesos de planeamiento subregionales (espacios socio-ambientales). Por lo tanto, aprovecha elementos de las diferentes concepciones contemporáneas del planeamiento, procurando construir una síntesis que sirva a los propósitos y el objeto del trabajo, y se afine con el concepto de desarrollo sostenible.

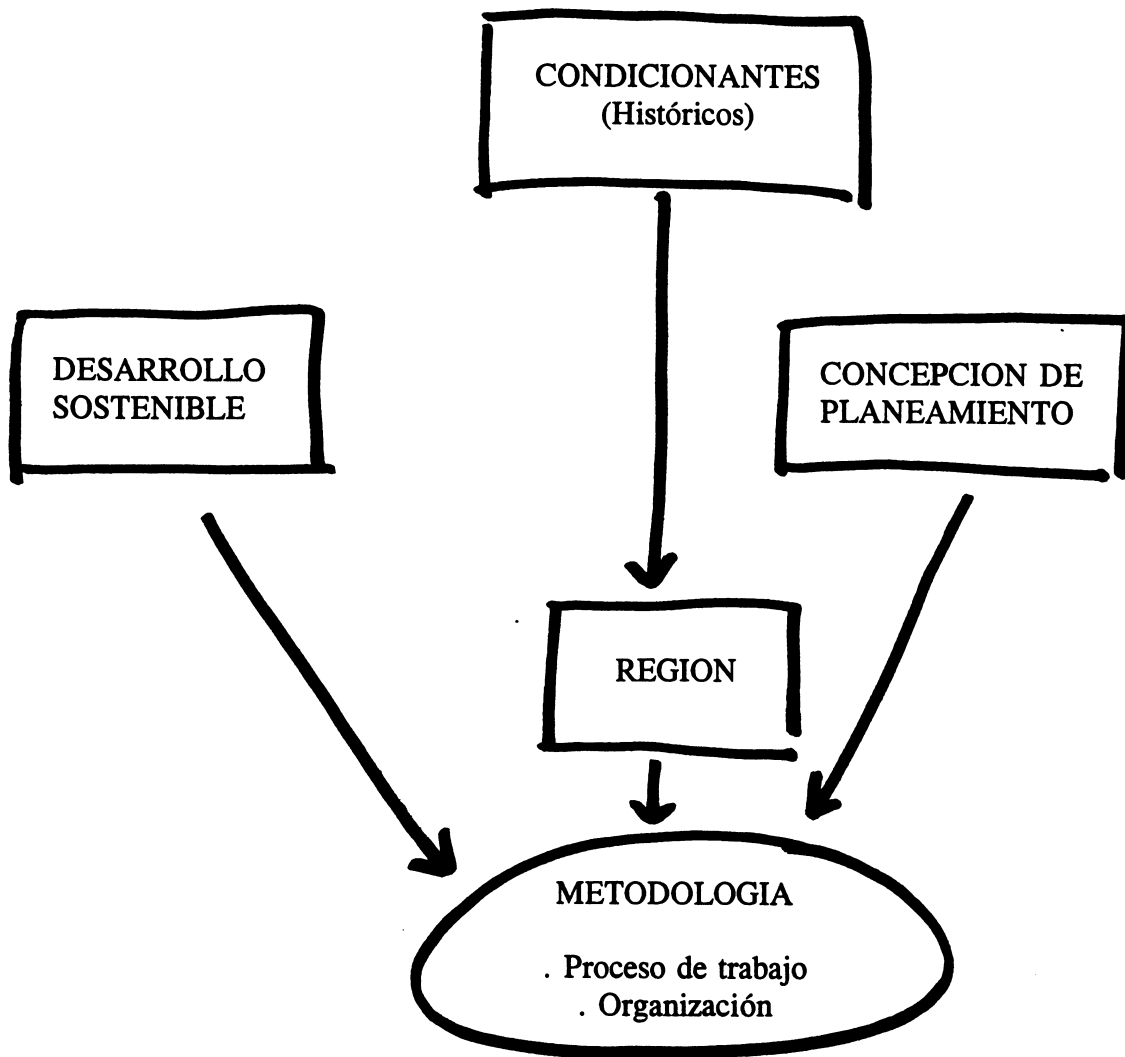


Gráfico 1

La elaboración de la metodología resultó de la organización técnica de las condiciones históricas del planeamiento regional y su comparación con tres vertientes teóricas fundamentales: el concepto de desarrollo sostenible, la concepción de planeamiento y el concepto de región y planeamiento regional. Como muestra el gráfico 1, estos elementos fueron combinados y situados en las condiciones históricas concretas, para la definición de la metodología del planeamiento.

La propuesta se basa en la definición del planeamiento como un proceso simultáneamente técnico y político, destacándose la necesidad de un abordaje multidisciplinario que articule las diversas dimensiones de la realidad compleja objeto del planeamiento, con todas las implicaciones sobre el proceso de trabajo. De esta forma, se encamina hacia una propuesta metodológica que integre en el proceso de elaboración de la estratégica, el trabajo técnico de comprensión sistemática de la realidad con el involucramiento y la participación con sus intereses y expectativa de desarrollo. El gran desafío de la metodología reside en implementar una nueva filosofía de trabajo, consistente con el nuevo paradigma de desarrollo y, en consecuencia, una nueva forma de definir estrategias, políticas y programas de desarrollo regional.

¿Por qué la opción por el desarrollo sostenible? Y, principalmente, ¿por qué el enfoque en el planeamiento espacial? En primer lugar, la adopción del concepto de desarrollo sostenible como referencia del proceso de planeamiento se fundamenta en la importancia de un abordaje que incorpore e integre los aspectos económicos, sociales y, especialmente, ambientales, como pilares del desarrollo. La contemporaneidad de los postulados de sostenibilidad debe servir de base para todos los trabajos que pretendan generar un proceso continuo y permanente de mejoría de la calidad de vida de la población en el largo plazo. Por otra parte, la definición del espacio (en especial el micro o meso-regional) para concentración de la propuesta de desarrollo parte del principio de que el abordaje macrorregional, especialmente útil para las políticas espaciales de ámbito nacional, es muy abarcador y diversificado, en términos socioeconómicos y ambientales, y también político-administrativos, para permitir un abordaje ejecutivo en estrategias y planes con capacidad y eficacia operativa; considera además, que los cortes territoriales más restringidos a nivel municipal (aunque muy importantes para la gestión de programas y proyectos sociales) tienden a reducir el abarcamiento de una totalidad integrada de desarrollo con intensos cambios externos. De ese modo, se procura orientar el proceso de planeamiento (elaboración y ejecución de estrategia y planes de desarrollo) para espacios con relativa homogeneidad e identidad socioeconómica y ambiental, siempre que sea posible, ajustándolo a las características político-administrativas.

Se considera, sin embargo, que en principio este referente técnico y metodológico puede ser aplicado, con adaptaciones, a espacios de diferentes extensiones y con diversas características socioeconómicas y ambientales. Por otro lado, se presenta como un modelo amplio y abarcador de elaboración técnica y negociación política de planes o estrategias de

desarrollo que, no obstante, deben ser simplificadas y ajustadas a las diferentes condiciones y espacios objeto del planeamiento. Como toda metodología, debe ser una herramienta e instrumento de trabajo flexible y frágil, nunca una camisa de fuerza o un fin en sí mismo. Como instrumento de trabajo, es un medio para ayudar en la sistematización y organización de la información y de los procesos, como orientación para la acción.

El documento está estructurado en cinco capítulos. En el primer capítulo se procura presentar, en forma muy sucinta, las condiciones históricas en la cual se postula la elaboración de estrategias de desarrollo espacial; tanto los elementos teóricos de la nueva propuesta de desarrollo, como los procesos económicos y políticos internacionales y nacionales que, efectivamente, definen los límites y perspectivas de desarrollo y planeamiento de espacios nacionales. El segundo capítulo está dedicado al análisis del concepto de desarrollo sostenible y su utilización en el proceso de planeamiento, con los desafíos técnicos y políticos del nuevo abordaje. De inmediato, se presenta la concepción de planeamiento que orienta la propuesta, procurando incorporar y absorber las principales contribuciones contemporáneas de la teoría de planeamiento y el planeamiento regional.

Los capítulos cuatro y cinco se concentran en la propuesta de metodologías de trabajo para la elaboración de planes o estrategias de desarrollo sostenible para macrosistemas espacialmente definidos, en armonía con los postulados del desarrollo sostenible y los principios conceptuales del planeamiento contemporáneo. El capítulo cuatro consolida la propuesta de trabajo, explicitando el proceso general y los instrumentos técnicos y políticos para el planeamiento; finalmente, el capítulo quinto está dedicado a presentar la organización del trabajo para la elaboración de la estrategia de desarrollo.

1. CONDICIONANTES DEL PLANEAMIENTO ESPACIAL

La elección de una metodología de trabajo para elaboración de estrategias o planes de desarrollo sostenible para macrosistemas espaciales en Brasil, debe ser situada históricamente, comprendiendo las circunstancias efectivas de su formulación y efectiva implementación. Como dice Sergio Boisier, abordar el desarrollo regional de cualquier región a finales del siglo XX exige hacerse cargo de situaciones inerciales así como, sobre todo, mantenerse atento al conjunto de nuevas condiciones que el propio proceso de desarrollo global genera y que modifican la forma de enfrentar la cuestión regional. Esto implica reconocer que nos encontramos ubicados en un área de interfase entre dos paradigmas, uno todavía dominante y otro emergente, cuyas características definitivas todavía no son suficientemente claras, pero no por ello dejan de tener una importancia notable (Boisier 1992: 66). De ese modo, antes de entrar en la formulación de la propuesta y de establecer parámetros para la definición de la metodología de trabajo, se presenta una rápida visión de las condiciones socioeconómicas, políticas e ideológicas que condicionan el desarrollo regional y las formas de planeamiento y de organización del territorio.

1.1 Contexto histórico

Las perspectivas y alternativas de desarrollo del territorio, en los más diferenciados espacios regionales, serán, cada vez más, dependientes de las características dominantes en la economía mundial, en los modelos productivos y, principalmente, en los patrones de competitividad que deben prevalecer en la escala mundial y nacional. De esa forma, el proceso de planeamiento y los caminos estratégicos para el desarrollo de una subregión de Brasil deberán, necesariamente, comprender los límites y posibilidades abiertos por las megatendencias mundiales.

De acuerdo con la visión dominante entre los técnicos y pensadores, el llamado nuevo paradigma de desarrollo surge del efecto combinado de la globalización de los mercados y de la revolución científica y tecnológica, que reorganizan el comercio y las condiciones de concurrencia, penetran y dominan espacios, y promueven una nueva división internacional del trabajo. Con diferentes ritmos y velocidades, este nuevo paradigma altera de manera radical la base de la competitividad de las naciones y espacios económicos. De una ventaja en la localización marcada por la abundancia de recursos naturales, bajos salarios y reducidas exigencias ambientales, que caracterizó el ciclo expansivo de posguerra, la competitividad se desplaza hacia las ventajas en conocimiento e información (tecnología y recursos humanos) y hacia la calidad y excelencia del producto o servicio. Merced a los avances de la ciencia y a una creciente conciencia ecológica mundial, la calidad se destaca como patrón de competitividad, se traduce en calidad del medio ambiente y en búsqueda de conservación ambiental.

La difusión y penetración de esta megatendencia en el espacio mundial y las condiciones estructurales de cada país o región de nueva configuración tienden a producir, en escala internacional y también nacional, una nueva división del trabajo. Los flujos de capital en inversiones se reconcentran en busca de nuevas ventajas competitivas de las naciones y regiones, cuya principal externalidad tiende a concentrarse en la calidad de los recursos humanos. A pesar de que los recursos humanos constituyen un factor de gran movilidad en el espacio, la densidad y masa crítica de conocimiento y calificación técnico-profesional se distribuyen en forma desigual en el territorio y tienden a mantener su base en centros de mayor atracción.

Evidentemente, estas megatendencias indican un proceso y enfatizan nuevas variables relevantes. El desplazamiento de los ejes de competitividad no significa que la abundancia y disponibilidad de recursos naturales no tengan más ninguna importancia económica. Pero indica que incluso su aprovechamiento y utilización deberán incorporar masas crecientes de conocimiento e información, contenidas en las tecnologías y en los procesos, principalmente como forma de asegurar su calidad y sustentabilidad. De ese modo, la revolución científica y tecnológica tanto puede permitir que países o regiones carentes de recursos naturales ocupen una posición competitiva relevante con base en la densidad de sus recursos humanos (el caso clásico de Japón), como constituye una condición para el aprovechamiento (con competitividad y conservación ambiental) de los recursos naturales en países con riquezas significativas, como Brasil.

En el caso concreto de Brasil, la nueva división nacional de trabajo tiende a generar una reconcentración de la economía brasileña en los grandes núcleos del Sur-Sureste, donde están concentradas la mayor masa crítica del país, el conocimiento científico y tecnológico, las mejores universidades, la tradición empresarial y gerencial, además de otras externalidades que continúan siendo relevantes y decisivas, como la infraestructura económica, con énfasis, naturalmente, en la infraestructura de comunicación (fundamental para el nuevo paradigma). Mientras tanto, conviene resaltar que la contrafase de la globalización no parece ser la uniformización mundial de los estilos de desarrollo sino, por el contrario, la valorización de lo local y de la biodiversidad, como diferencial de calidad; y eso, tanto porque la cultura es un proceso permanente de creación y recreación de los espacios como por el valor económico que lo diverso tiende a ganar en el contexto de globalización de la economía mundial.

Estas megatendencias mundiales penetran en Brasil y generan nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo nacional con alternativas de formas y ritmos de inserción en este nuevo paradigma de desarrollo. Durante las dos últimas décadas, incluso en medio de una gran crisis económica y estagnación prolongada, hubo importante reestructuración productiva y rápida integración internacional, con propagación de nuevas tecnologías en los procesos productivos y cambios en el perfil del comercio exterior. En parte como consecuencia de políticas explícitas y, en mayor medida, como resultado de estrategias empresariales en las brechas del modelo y de los espacios mundiales, hubo una modernización de la base productiva brasileña, incluso con estagnación de la economía, que inhibe las inversiones y renovaciones de los stocks de capital. Esto, a pesar de la profunda crisis del estado brasileño, que sacó de escena al principal agente inductor de transformaciones, por su incapacidad de inversión y su inmovilismo como regulador de la dinámica económica.

La profundidad de la crisis del Estado y las alternativas que se están diseñando en el cuadro político brasileño, parecen apuntar en dirección de una gran reforma del Estado brasileño, con la redefinición de su papel y de sus áreas de intervención, en especial su salida de escena como inversionista. Esta reforma tiende a desplazar la función del Estado de la intervención directa (incluyendo inversiones en servicios estatales) hacia la regulación, contemplando la privatización de la economía y de los servicios públicos pudiendo concentrar su actividad reguladora en las dimensiones sociales, ambientales y espaciales y en las relaciones de la economía brasileña con el contexto internacional, generando las externalidades necesarias para la competitividad nacional. Al mismo tiempo, es probable que se intensifique el proceso de descentralización político-administrativo de Brasil, con la reducción del peso de la Unión en la estructura del Estado, concentrando sus responsabilidades en los segmentos estratégicos nacionales y en la regulación del espacio. Debe, por lo tanto, crecer la importancia de las administraciones estatales y, principalmente, municipales y locales para el desarrollo de regiones y subregiones brasileñas; corresponde a la Unión un papel subsidiario de apoyo y regulación de las reglas y de las inversiones en las externalidades básicas y en el área social.

Al mismo tiempo, las transformaciones socioeconómicas y tecnológicas, asociadas con la crisis del Estado y los significativos avances gerenciales en todo el mundo, está llevando a la búsqueda de alternativas innovadoras en el terreno institucional, con cambios importantes en

la estructura y organización del Estado y su relación con la sociedad. Estaría en gestación la construcción de una nueva institucionalidad compatible con los desafíos contemporáneos y sus exigencias de calidad, flexibilidad, velocidad, eficiencia y eficacia. Esta nueva institucionalidad se caracteriza por la emergencia de un segmento público no estatal que, en forma descentralizada, ejerce actividades y ejecuta acciones de naturaleza pública en asociación con el Estado, pero en forma independiente y con gran flexibilidad. Este componente nuevo del sistema institucional surge con la propagación de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y con misión de servicio público. Tendencia dominante en el futuro, en Brasil esta nueva institucionalidad debe pasar por la reestructuración del Estado, incluyendo, entre otros puntos, la creación del estatuto de la organización social, en el cual debe ser transformada una parte significativa de las actuales instituciones públicas estatales. Incluso porque es consistente con las orientaciones de la moderna gerencia para el sector público, basadas en las postulados de flexibilidad, descentralización, asociación y co-responsabilidad pública-privada, participación social y organización en redes.

1.2 Nuevas ideas para nuevos desafíos

Las transformaciones en la base económica y en el paradigma de desarrollo mundial tienden, inevitablemente, a tener un impacto en el mundo de las ideas. Los problemas y alternativas abiertos por estos procesos demandan formulaciones y buscan caminos y modelos para las sociedades y para las naciones. Coinciden, por lo tanto, con la globalización y la revolución científica y tecnológica, la formulación de una nueva propuesta de desarrollo que incorpora con énfasis las dimensiones ambiental y social, en el seno de las transformaciones económicas, viabilizadas por el cambio de la base tecnológica. La síntesis de este nuevo pensamiento se manifiesta en la propuesta de desarrollo sostenible, como una nueva utopía realista para movilizar las energías e influir en las decisiones sobre la sociedad y la economía futura. Rescatando la idea de solidaridad y compatibilizando la viabilidad del desarrollo con la conservación del medio ambiente -en gran parte, gracias a los avances de la ciencia-, la propuesta de desarrollo sostenible propugna un equilibrio entre eficiencia económica, calidad de vida y conservación ambiental.

Con otro enfoque pero con idéntica coherencia con el contexto histórico, surgen las propuestas de desarrollo humano y, principalmente, la visión cepalina, que establece una articulación necesaria entre la racionalidad económica y la ética social, de modo que competitividad y equidad pasan a constituir el marco central de un modelo de desarrollo (CEPAL 1990). De ese modo, tanto la visión ética como el nuevo paradigma de desarrollo mundial se alinean en la necesidad de desarrollo de los recursos humanos, expresada en la educación y calidad de vida de la población, factor fundamental para la competitividad sistémica,² entendida

2. La competitividad (ventaja competitiva), sin embargo, no puede ser considerada como un dato definitivo e ineluctable, sino como algo a ser construido en las condiciones concretas de cada realidad. Por no limitarse al concepto tradicional de ventajas comparativas clásicas, referidas a las dotaciones de recursos naturales y vocaciones determinadas, la ventaja competitiva es un proceso permanente de construcción y reconstrucción.

como la capacidad de una economía (subespacio) para concurrir globalmente en un contexto de intensa competición económica. Visto en una perspectiva macroeconómica (y no estrictamente empresarial), la competitividad sistémica está “(...) integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico” (CEPAL 1990: 14). La equidad³ es un objetivo pero también una condición para la competitividad de los nuevos patrones de concurrencia económica mundial. “Dicha competitividad debe sustentarse más en la incorporación deliberada y sistémica del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales” (CEPAL 1990: 14).

La orientación para la competitividad no puede ser confundida con una carrera alucinada y descontrolada -por otra parte inviable para países y espacios subdesarrollados- hacia la integración en el mercado internacional; en verdad, debe ser tratada como un sistema de relaciones de producción para diferentes áreas mercadológicas y para varios sectores y productos. Cada espacio debe procurar nuevos espacios de competitividad de acuerdo con sus condiciones y potencialidades, especialmente en su entorno inmediato y en los sectores de mayor capacidad y ventaja en la localización. No sólo para exportar e integrarse mundialmente, sino para vender localmente a precios inferiores a los de los productos externos y de forma selectiva y diferenciada. Lo que atrae capital para inversión productiva (ventajas de localización) y permite una integración en la economía mundial -sin la insostenibilidad de depender eternamente de los subsidios- son las “externalidades” positivas de cada espacio económico, con sus potencialidades: infraestructura económica, recursos humanos (especialmente población educada y preparada profesionalmente) y desarrollo tecnológico. Cada región puede ser competitiva en muchas áreas y sectores y seguramente tiene ventajas competitivas a ser desarrolladas o exploradas a partir de sus potencialidades, cuando sean generadas las “externalidades” adecuadas.

Evidentemente, no puede (ni debe) ser competitivo en todo y debe buscar, selectivamente, sus áreas de competitividad y viabilidad económica, procurando concentrar esfuerzos en aquello que puede llegar a ser competitivo. Por otro lado, el énfasis en la competitividad no significa que se prioricen los sectores que ya son competitivos sino, por el contrario, que se generen las condiciones para que otras potencialidades puedan volverse competitivas (no lo son aún, pero pueden serlo). De esta forma, incluso los sectores y actividades económicos más simples y actualmente no competitivos, generados por iniciativas locales y endógenas, deben ser orientados para alcanzar productividad y calidad, que lo tornan competitivos en el mediano y largo plazos.

El desarrollo sostenible y los diversos matices en torno de un nuevo modelo de desarrollo -como la transformación productiva con equidad de la CEPAL- que se oriente hacia la calidad

3. Equidad debe ser entendida como la igualdad de oportunidades de desarrollo humano de la población, respetando la diversidad socio-cultural pero asegurando la calidad de vida y la calificación para la ciudadanía y el trabajo.

de vida de la población, la equidad social y la conservación ambiental, constituye hoy un referente teórico y político fundamental para la formulación de las estrategias y para la viabilización del desarrollo regional y local. Constituye, por lo tanto, la base conceptual para la metodología de planeamiento del espacio socioambiental.

1.3 Contemporaneidad del planeamiento

Aunque todavía continúe predominando en Brasil la tendencia inmediatista de las decisiones y formulaciones políticas, con poca base en el proceso de planeamiento y en las selecciones estratégicas, existe una creciente preocupación e interés en la utilización del instrumental técnico para la definición de las opciones y alternativas de desarrollo futuras. Al mismo tiempo, se consolidan y propagan en la formación técnica de los planeadores las nuevas vertientes teóricas de planeamiento, que redefinen la concepción y las técnicas de planeamiento del desarrollo. Y en la medida en que se acentúa la incertidumbre en relación con las transformaciones del futuro y aumenta la inestabilidad económica, social e institucional del país, el planeamiento se vuelve una necesidad creciente así como también una gran dificultad.

De la misma manera, las propuestas contemporáneas de desarrollo como el desarrollo sostenible, tienden a aumentar la importancia y necesidad del planeamiento como un instrumento fundamental para orientar el futuro. El planeamiento y el Estado -como agente regulador- ganan mayor relevancia y se vuelven una necesidad vital en la medida en que una sociedad se dirige hacia el desarrollo sostenible y la construcción de un nuevo estilo de desarrollo orientado en función de sus postulados: conservación ambiental, crecimiento económico y equidad social. El peso de la dimensión ambiental en el desarrollo y la importancia de las externalidades positivas (en especial calidad y recursos humanos) para la competitividad de las naciones (espacios) aumentan la necesidad del planeamiento y la presencia del Estado en la conducción de la economía y de la sociedad. El Estado deberá reforzar su actuación precisamente en las áreas en que el mercado no es eficaz como regulador espontáneo de la economía y desde una perspectiva de mediano y largo plazos. El mercado es un importante mecanismo señalizador de la racionalidad económica, orientando las inversiones con eficiencia y rapidez, de tal forma que se asegure la viabilidad. Sin embargo, tiene eficacia en un horizonte temporal corto y es estrictamente económico-empresarial, mostrándose incapaz de liderar, en especial con tres componentes fundamentales para el nuevo paradigma de desarrollo, que tienden a necesitar plazos largos de maduración: conservación ambiental, equidad social y equilibrio espacial. En estos aspectos, si no hubiera una acción reguladora del Estado -que introduce la visión de largo plazo y los postulados éticos e incorpora diferentes presiones sociales-, la dinámica económica tiende a comprometer la sostenibilidad en el largo plazo, porque tiende a promover la degradación ambiental, la concentración de los beneficios sociales y la concentración espacial de la riqueza.

La complejidad que encierra el desarrollo sostenible, la multiplicidad de agentes, actores e instituciones que debe involucrar, así como también la necesidad de democracia y participación, destaca la necesidad de herramientas de planeamiento. Como dice Sepúlveda específicamente sobre la cuestión ambiental, "a nivel nacional, el enfoque de desarrollo

sostenible enfatiza la importancia de la caída del mercado como una causa de la degradación de los recursos naturales y la necesidad de un uso eficiente de los recursos; al mismo tiempo, reconoce las limitaciones ecológicas y distributivas de la economía y el importante papel que las instituciones desempeñan en orden de lograr un manejo efectivo del ambiente” (Sepúlveda s/f).

Aunque la tónica continúe siendo las de los “planes-libros”, estrictamente limitados a la realización personal y profesional de los técnicos y a la publicidad de los políticos, el hecho es que el planeamiento del desarrollo está demostrando una nueva vitalidad en Brasil, tanto en el plano global y nacional como, particularmente, en los sub-espacios territoriales. Comprendiéndolo como un proceso político con base técnica que apunta hacia las decisiones y elecciones, el planeamiento cuenta, actualmente, con un instrumental bastante sofisticado y recursos técnicos diferenciados que pueden ser ajustados y adaptados a las realidades específicas. Como dice Carlos de Mattos: sin el “voluntarismo utópico” que caracterizó una fase del planeamiento en América Latina, mucho menos el “pragmatismo inmediateista” que todavía domina la realidad nacional; el planeamiento debe resurgir como un proceso técnico y político de construcción del futuro. Como base para una “utopía realista” o un “pragmatismo utópico”, que sea capaz de dar cuenta de la complejidad del mundo contemporáneo, trabajar con la incertidumbre y, sobre todo, luchar con la multiplicidad de opciones en el nuevo paradigma de desarrollo y con la perspectiva del desarrollo sostenible.

2. DESARROLLO SOSTENIBLE

Los cambios socioeconómicos y políticos registrados en las últimas décadas en el contexto internacional, en el marco general de un nuevo paradigma de desarrollo, motivan una importante revisión de los conceptos y propósitos tradicionales del desarrollo, hasta hace poco tiempo limitado a una expectativa de crecimiento económico. En especial con el avance que la cuestión ambiental gana a partir de la década de los setenta, y gracias a los grandes avances científicos y tecnológicos, se registra una transformación fundamental en las teorías del desarrollo. Este no puede ser interpretado más como ganancias económicas e incluso sociales en un horizonte de corto y mediano plazo, como predominó en todo el período de auge de la teoría del desarrollo.

En efecto, hasta finales de la década de los sesenta, el objeto del planeamiento estaba limitado a la economía, con algunas iniciativas complementarias en el terreno social, casi siempre en forma compensatoria. El medio ambiente natural era una abstracción; partía, implícitamente, de la concepción de que la naturaleza era un regalo infinito que podría ser apropiado y explotado por la sociedad con sus instrumentos tecnológicos, para vencer a la escasez y aumentar la oferta de bienes y servicios. La teoría del desarrollo de posguerra, coincidiendo incluso con la minimización de los problemas ambientales -que sólo comienzan a ganar importancia a partir de la década de los setenta- estaba orientada por la racionalidad económica y por la movilización de capital para elevar los “stocks” y la capacidad productiva de las naciones, ignorando las relaciones de trueque de la economía con la naturaleza: transformación de recursos naturales y utilización de energías. Esto, a pesar de que los

economistas clásicos e incluso los neoclásicos han demostrado, en la infancia de la teoría económica, interés y preocupación con el agotamiento de los recursos naturales, en especial en lo que se refería a la tierra como factor productivo.⁴

La gran alerta de impacto político sobre las restricciones ambientales al proceso descontrolado de crecimiento de la población y de la economía surge a finales de los años sesenta con el primer informe del Club de Roma, llamado, muy adecuadamente, “Los límites del crecimiento” (Meadows *et al.* 1981). Con todas las distorsiones que un abordaje excesivamente global puede tener y, a pesar de la gran controversia y las críticas generadas, el trabajo del Club de Roma colocó la cuestión ambiental en un nuevo plano técnico y político, y ganó impulso adicional con la coincidencia de la grave crisis del petróleo que sucedió a penas dos años después de su publicación. La preocupación ambiental pasa a ganar nuevos contornos políticos y diplomáticos poco después, con la Conferencia Mundial del Medio Ambiente de 1972, en Estocolmo; allí, la comunidad internacional manifiesta su inquietud con los problemas ambientales en todo el mundo y con los procesos globales de degradación de la naturaleza.

En los medios especializados y el mundo académico surge, en la misma época, un nuevo concepto para expresar las nuevas vertientes teóricas del desarrollo -el ecodesarrollo (Sachs 1980)-, como un camino alternativo que incorpora el respeto a los ritmos de la naturaleza en el proceso de decisión sobre el futuro. Al mismo tiempo, especialmente en los países desarrollados, la conciencia ecológica se manifiesta en forma política con los movimientos ambientalistas y los partidos verdes.

A pesar de que la visión económica continuó dominando en las políticas y orientaciones estratégicas en todo el mundo, la difusión y ampliación de la conciencia ambiental, aliada a la crisis del petróleo de la década de los setenta y a la difusión de las informaciones sobre los problemas ambientales, provocaron un profundo cambio cultural en las últimas décadas, con repercusión en las visiones y propuestas de desarrollo. La vertiente ambiental comenzó a formar parte de las preocupaciones de la población y del discurso de los políticos y se tradujo, aunque en forma modesta, en mecanismos e instrumentos de control y reorientación de los estilos de desarrollo. A pesar de que continúa habiendo una gran distancia entre el discurso y las transformaciones efectivas en los modelos de desarrollo, la cuestión ambiental se transformó en el más importante componente político de este final del siglo, con implicaciones en la teoría y en la práctica de los formuladores de política y de los planeadores.

A finales de la década de los ochenta, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) publicó el informe titulado “Nuestro futuro común”, que pasó a constituir la referencia central para el futuro desarrollo, propagando el concepto de desarrollo sostenible. A pesar de varias otras denominaciones que diferentes autores (o instituciones) han dado a las alternativas de desarrollo que rompen el economicismo tradicional -

4. Para mayores detalles sobre la “visión clásica de los límites del crecimiento”, en especial el tratamiento dado por John Stuart Mill y Alfred Marshall a los recursos renovables, ver Buarque 1985, en especial el Capítulo III, Los límites ecológicos de la abundancia.

con mayor o menor convergencia con la propuesta de la Comisión-, el concepto de desarrollo sostenible se transforma en la gran bandera innovadora del desarrollo. A pesar de que su interpretación tenga matices y características muy diferenciadas, de acuerdo con la realidad y la visión política de las naciones y de los actores sociales, constituye un catalizador de la nueva "utopía" de desarrollo. Debido a la fuerza de la institución (Naciones Unidas), a la contundencia del informe y a su manifestación más visible en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente (ECO-92), realizada en Río de Janeiro en 1992, el desarrollo sostenible ganó espacio en el pensamiento contemporáneo, en los medios académicos y técnicos, en los discursos políticos y en las preocupaciones empresariales, pasando a constituir una importancia referencia para las estrategias de desarrollo del futuro.

2.1 Concepto de desarrollo sostenible

De acuerdo con la definición consagrada y simplificada de la Comisión Brundtland, desarrollo sostenible es "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (CMMDA 1991), se destaca una solidaridad necesaria en cada sociedad y entre las generaciones, de modo que se configure un nuevo paradigma de desarrollo (Sousa 1994). Parte, por lo tanto, de una base ética que remite a la solidaridad y a la necesidad de subordinación de la dinámica económica a los intereses de la sociedad y a las condiciones ambientales. Como señala Sachs, el desarrollo sostenible genera dos solidaridades: sincrónica, con la generación a la cual pertenecemos y diacrónica, con las generaciones futuras (Sachs 1990). Esto se traduce, en primer lugar, en la solidaridad intergeneracional, de tal modo que el bienestar de las generaciones actuales no puede comprometer las oportunidades y necesidades futuras. Al mismo tiempo, presupone una solidaridad intrageneracional, según la cual el bienestar de una minoría no puede ser construido en detrimento de la mayoría (oportunidades desiguales en la actual generación). Desde ese punto de vista, el desarrollo sostenible presupone continuidad y permanencia de la calidad de vida y de las oportunidades en el tiempo, incorporando una perspectiva de largo plazo.

Además de estas dos solidaridades, el desarrollo sostenible tiene como condición una solidaridad interespacial en cada generación, especialmente importante para países subdesarrollados como Brasil y para el enfoque espacial del desarrollo. La propia naturaleza de la cuestión ambiental, sumada a la globalización económica, genera una inexorable integración de los espacios en torno del ambiente natural, de tal modo que no se puede alcanzar el desarrollo sostenible aisladamente en un país o región, debido a los intensos intercambios de impactos ambientales con el contexto, cuyo efecto sobrepasa las fronteras. De la misma manera, la sostenibilidad de un espacio (nacional o regional) no puede ser construida a costa de la insostenibilidad de los otros o transmitiendo los efectos negativos para el resto del mundo.

Desde el punto de vista teórico, el desarrollo sostenible se basa en una visión holística de la realidad compleja y un abordaje sistémico de la totalidad compleja. De ese modo, el desarrollo es el resultante de una transformación de la totalidad compleja como una unidad formada por elementos que componen subsistemas integrados con relaciones de restricciones o constricciones y mecanismos de regulación y control: Economía, Sociedad y Ecología son

sistemas de la totalidad compleja; constituyen una identidad integrada y organizada, y cada uno define las restricciones y constricciones sobre los otros. El punto de partida de este abordaje teórico remite al proceso de entropía, resultante del segundo principio de la termodinámica, de acuerdo con el cual “en todo proceso real se pierde energía potencial útil” (Odum 1980: 86), energía que “se degrada, pasando de una forma de energía capaz de provocar fenómenos a una forma que no es capaz de hacerlo” (Odum 1980: 46). Esto define los límites y restricciones naturales (subsistema ecológico) de la economía, en la medida en que una naturaleza finita no podría soportar un proceso infinito de expansión de la población y de la economía. Según el principio de la física, la naturaleza tiende a una permanente pérdida de energía, acentuada con la transformación de una forma de energía en otra -componente central de la economía moderna-; en consecuencia, ocurre una alteración cualitativa de una energía disponible que pasa a ser energía no disponible, sin posibilidad de regreso de una situación de alta entropía a una de baja entropía (Brueseke 1994).

A pesar de esta tendencia a la entropía, la naturaleza desarrolla procesos de organización que compensan la desorganización de la materia, en lo que Morin clasifica de neguentropía. “Mientras el segundo principio significa entropía creciente, o sea tendencia al desorden molecular y a la desorganización, la vida, por el contrario, significa tendencia hacia la organización, hacia la complejidad creciente, esto es, hacia la neguentropía”. Para Morin, el “ecosistema es co-organizador y co-programador del sistema vivo que en el se integra” (Morin 3ed.: 26), de tal modo que la naturaleza no es desorden, pasividad, un medio amorfo: es una totalidad compleja. En verdad, orden y desorden se alimentan mutuamente y se interpenetran, “(...) este orden que se alimenta del desorden para su propia organización, sin nunca llegar a agotarlo totalmente, es, asimismo, la señal, el índice de la complejidad”, con toda la ambigüedad que encierra.

La relación entre la entropía y la neguentropía es resuelta con base en la noción de información, que, según el autor, “es la paradoja de la organización viva, cuyo orden informacional que se construye en el tiempo parece construir un principio de desorden que se difunde en el tiempo” (Morin 3ed.: 43), de tal modo que “(...) el conjunto de las restricciones, de las interacciones, de las interdependencias en el seno de un nicho ecológico constituye, a pesar de y por intermedio de casualidades e incertidumbres, una autoorganización espontánea. En efecto, se regeneran y recrean equilibrios entre los índices de reproducción y los índices de mortalidad” (Morin 3ed.: 25).

De acuerdo con el abordaje de Morin, orden y desorden están estrechamente vinculados, lo cual convierte la vida -por lo tanto, los sistemas complejos socioambientales, en un “(...) sistema de reorganización permanente basado en una lógica de la complejidad” (Morin 3ed.: 22). En otras palabras, la naturaleza cuenta con mecanismos propios que combinan un proceso permanente de degeneración y regeneración, acompañado del aumento de la complejidad. El sistema complejo es capaz de regenerar, reconstituir, reproducir los elementos que se degradan, autorepararse y puede funcionar a pesar de la avería local” (Morin 3ed.).

La complejidad presenta formas más elevadas de organización y también de autoorganización que, sin embargo, aumentan el grado de incertidumbre y desorden. “No sólo significa que la máquina natural pone en juego un número de unidades y de interacciones infinitamente más elevado que la máquina artificial, sino también significa que el ser vivo está sometido a una lógica de funcionamiento y de desarrollo completamente diferente, lógica en la cual la indeterminación, el desorden, el azar, intervienen como factores de organización superior o de autoorganización” (Morin 3ed.: 24). La contrapartida de esta capacidad de elevación de la complejidad y autoorganización es la indeterminación y el azar como factores de organización superior de los sistemas vivos.

La propuesta de desarrollo sostenible debe ser formulada a partir de este enfoque de complejidad y considerando las restricciones estructurales de la organización del sistema socioambiental. La visión ética de la solidaridad pasa necesariamente por un largo camino de escogencias políticas y por las condiciones complejas de la realidad y sus conflictos y tensiones internos. Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible puede ser conceptualizado de una manera más operativa, como el proceso de cambio social y aumento de oportunidades de la sociedad, compatibilizando, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento y la eficiencia económicos, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social, partiendo de un claro compromiso con el futuro y la solidaridad entre generaciones” (Buarque 1994). Con mayor precisión, el concepto encierra tres grandes conjuntos intervinculados y con características y papeles diferentes en el proceso de desarrollo, diferenciando los componentes económicos, sociales y ambientales de la propuesta:

1. La elevación de la calidad de vida y la equidad social constituyen objetivos centrales del modelo de desarrollo, orientación y propósito final de todo esfuerzo de desarrollo en el corto, mediano y largo plazos.
2. La eficiencia económica y el crecimiento económico constituyen prerrequisitos fundamentales, sin los cuales no es posible aumentar la calidad de vida con equidad. De esta forma, representa una condición necesaria, si bien no suficiente del desarrollo sostenible.
3. La conservación ambiental es un condicionante decisivo de la sostenibilidad del desarrollo y del mantenimiento en el largo plazo, sin la cual no es posible asegurar calidad de vida para las generaciones futuras y equidad social sostenible y continua en el tiempo y en el espacio.

El componente realmente nuevo de la propuesta reside en la integración de los propósitos sociales, económicos y ambientales, orientados hacia la calidad de vida y comprendiendo las interacciones y restricciones diferenciadas que los subsistemas generan entre sí. Y, especialmente, su búsqueda de compatibilización, necesaria pero también posible entre los segmentos del sistema complejo; esta posibilidad, sin embargo, tiene condiciones particulares en el tiempo, de acuerdo con las circunstancias específicas de la realidad, entendida, por lo tanto como un proceso. Presentado como una actitud del decisor, el proceso de desarrollo sostenible debe basarse en el llamado triplete mágico defendido por Sachs: Prudencia

Ecológica, Eficiencia Económica y Justicia Social (Sachs 1990). La prudencia ecológica significa ahorrar recursos naturales administrados con la preocupación de garantizar la continuidad y la regularidad de la actividad económica y la calidad del ambiente, condiciones para la calidad de vida. La eficiencia económica representa la capacidad de producir más y mejor con economía de recursos, en especial capital y trabajo; la justicia social significa oportunidades similares para la población.

En los valores contemporáneos, sin embargo, no se puede limitar la calidad de vida a la disponibilidad de bienes y servicios (materiales, ambientales y espirituales). La democracia y la libertad, así como también la integración participativa del ciudadano en la vida política y social, constituyen también un bien de gran valor para la calidad de vida; por tal causa, democracia y participación representan objetivos adicionales a ser procurados por el desarrollo sostenible, razón por la cual representan calidad. De esta forma, el desarrollo sostenible debe ampliar y consolidar la democracia y generar instituciones y mecanismos de participación de la sociedad en el proceso decisorio. Por otra parte, la participación representa también una condición fundamental para la sostenibilidad y viabilidad política de los caminos y cambios necesarios para el desarrollo, como un medio para asegurar la equidad social (efectividad de las políticas). De ese modo, debe sumarse a los tres factores originalmente explicitados en el concepto de desarrollo sostenible la búsqueda de la democracia y de la participación, como un fin y un medio, al mismo tiempo.

La democracia consiste, en rigor, en una forma determinada de organización del proceso decisorio, por medio del cual se negocian y operacionalizan las elecciones de la sociedad con relación a las dimensiones y sus prioridades. La sociedad hace sus opciones por medio de las vías políticas, entre las cuales la participación social representa la forma más avanzada y democrática, permitiendo una más amplia y equilibrada organización de los intereses de los actores sociales. La democracia y la participación constituyen una dimensión fundamental del desarrollo sostenible, dado que define esta forma diferenciada de organización de los actores en la decisión sobre la articulación de las dimensiones económica, social, ambiental y tecnológica en el tiempo y en el espacio.

En el análisis de las relaciones entre las diversas dimensiones (subsistemas), el progreso técnico debe asumir un papel significativo como componente mediador de las interacciones y procesos complejos, en especial cuando se trata de intercambios entre lo económico y el ambiente natural. Sin embargo, no constituye un objetivo del desarrollo sostenible, aunque sea uno de los más relevantes instrumentos para la viabilidad de la compatibilización del crecimiento económico con la conservación ambiental. El conjunto de objetivos y condicionantes del desarrollo sostenible involucra relaciones bastantes complejas entre las diversas dimensiones y subsistemas de la realidad, con procesos y dinámicas no siempre convergentes y combinadas en el tiempo y en el espacio (Buarque 1994). La comprensión de estas relaciones, que establecen las condiciones y caminos para la construcción del desarrollo sostenible, constituye el primer paso para su introducción como referencia para el planeamiento y la toma de decisiones con relación al futuro.

2.2 Nuevo paradigma y estilos de desarrollo

El desarrollo sostenible representa un nuevo paradigma de desarrollo o la construcción de un estilo de desarrollo centrado en la equidad social con conservación ambiental, basada en la eficiencia y ampliación de la base económica. Constituye una alternativa al estilo de desarrollo predominante, claramente insostenible: sea por la desigualdad social y la pobreza, sea por la degradación de la naturaleza y del medio ambiente. Esta transición de un estilo insostenible a uno sostenible enfrenta, con todo, gran rigidez y restricciones estructurales, que demandan tiempo e iniciativas transformadoras de la base de organización de la sociedad y de la economía.

En lo fundamental, considerando la rigidez estructural del modelo de desarrollo prevaleciente, el desarrollo sostenible es un proceso y meta a ser alcanzada en el mediano y largo plazos, en el cual debe reorientar el estilo de desarrollo enfrentando y redefiniendo la base estructural de organización de la economía, de la sociedad y de sus relaciones con el medio ambiente natural. Este proceso encierra, sin embargo, problemas y tensiones entre los objetivos y las dinámicas de las diversas dimensiones involucradas, particularmente la eficiencia económica, la equidad social y la conservación ambiental. Como muestra el Gráfico 2, al expresar cada una de estas dimensiones por una gran circunferencia, existen espacios de convergencia pero también grandes áreas de desencuentro que indican cierta condición de insostenibilidad. Por lo tanto, el desarrollo sostenible es el proceso que lleva a una ampliación del área de intersección de los tres círculos, combinando equidad social, conservación ambiental y racionalidad o eficiencias económicas. Cuanto mayor sea esta área de intersección, más sostenible será el desarrollo y la compatibilización de los objetivos económicos, sociales y ambientales; y cuanto más estrecha sea la referida área, mayor será el grado de insostenibilidad del desarrollo en determinada realidad, combinando inviabilidad económica, pobreza y desigualdad social y degradación ambiental.

De manera simplificada, se puede adelantar que los factores de convergencia de los objetivos diferenciados de las dimensiones en la formación del área de intersección dependen de tres grandes componentes, que constituyen del estilo de desarrollo: patrón de consumo de la sociedad, base tecnológica predominante en el proceso productivo y estructura de distribución de las rentas, cada uno con su propia lógica y autonomía (pero también con relaciones de intercambio y mutua influencia).

La transformación del modelo de consumo (moderación y orientación para bienes y servicios de bajo impacto y renovables) permite un equilibrio entre equidad social y conservación ambiental, con reducción del impacto ambiental de las expectativas de consumo de la población (articula la dimensión social y la ambiental). El progreso técnico aumenta la racionalidad y el crecimiento económico y viabiliza una mayor compatibilidad con la conservación ambiental (articula la dimensión económica y la ambiental). Finalmente, la distribución de la renta promueve la equidad social y su consistencia con la racionalidad y el crecimiento económico.

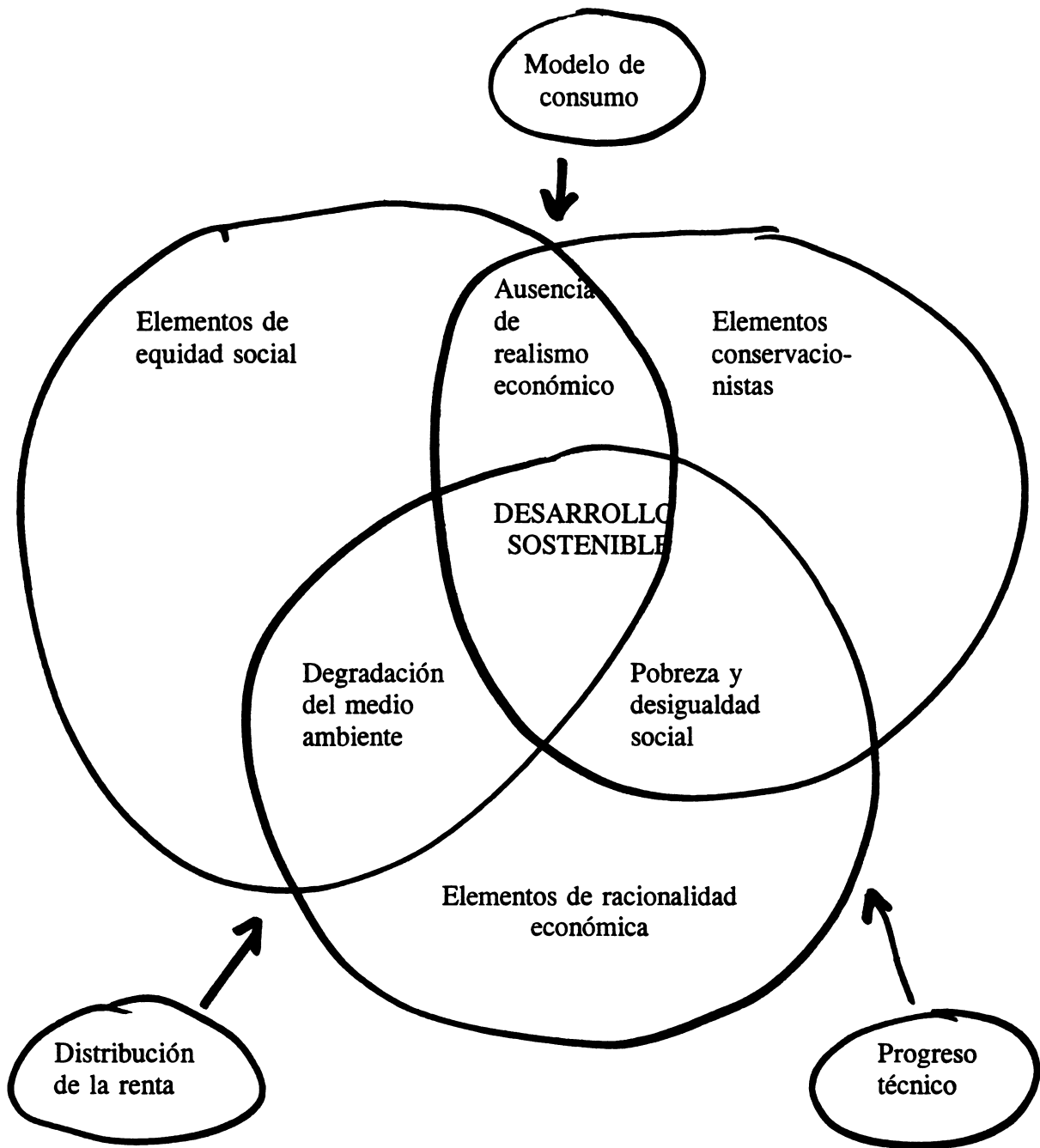


Gráfico 2. Desarrollo sostenible

Fuente: Basado en el esquema de un autor no identificado

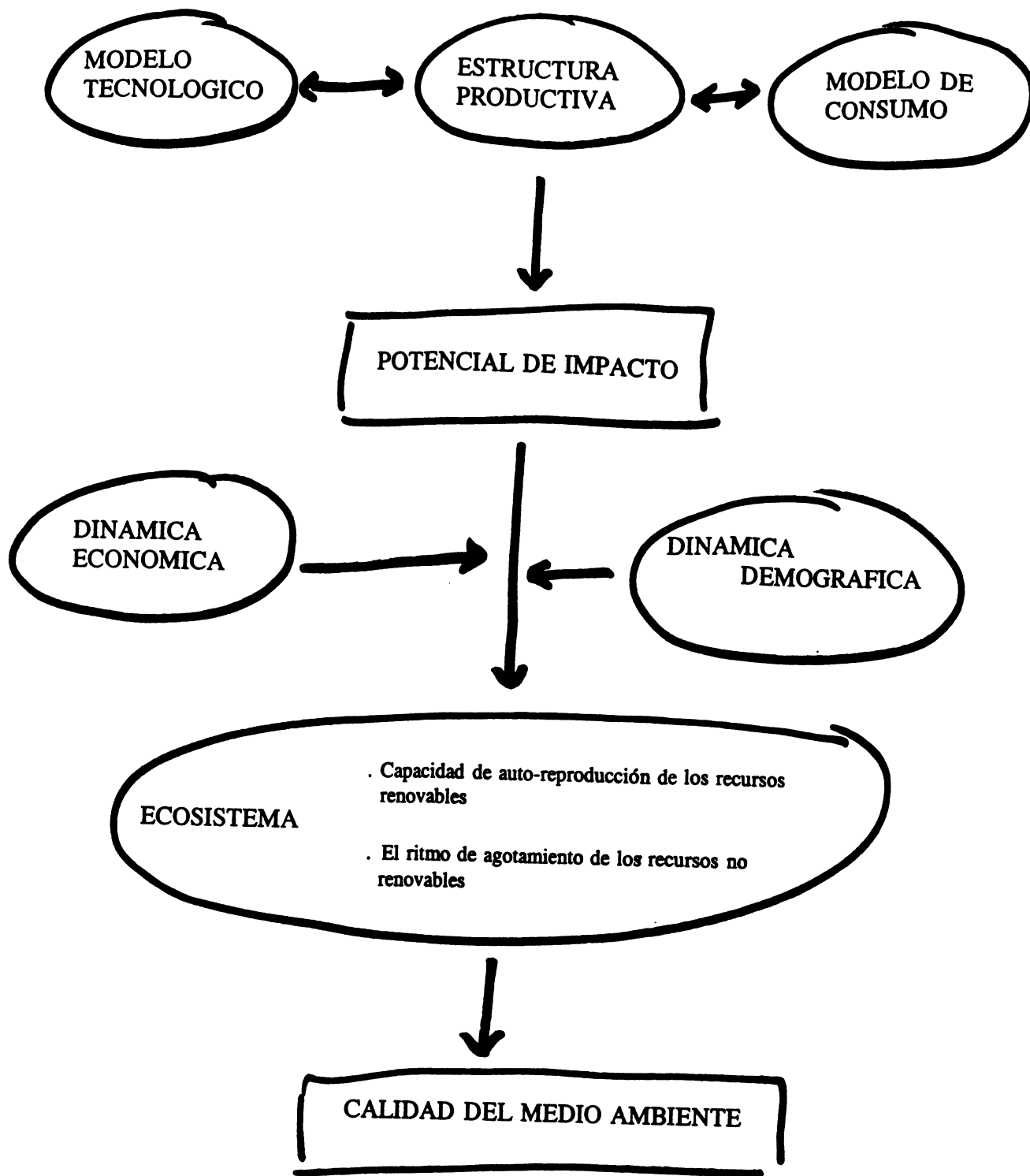


Gráfico 3. Estilo de desarrollo y medio ambiente

Estos componentes van a configurar el estilo de desarrollo con diversos grados de sostenibilidad. En lo que se refiere específicamente a la conservación de los ecosistemas, los estilos de desarrollo presentan diferentes potenciales de impacto, surgidos de la combinación de la forma de organización de la economía y de la sociedad. El impacto efectivo de transformación del medio ambiente será la resultante de la relación del potencial de impacto con las características de los ecosistemas en que actúan. Como muestra el Gráfico 3, pueden ser destacados como factores centrales de este estilo de desarrollo y su relación con los ecosistemas, la estructura productiva, la base tecnológica y el modelo de consumo de la sociedad, de cuya combinación surge, en cada realidad, una interacción con el ambiente natural. La dinámica poblacional y el ritmo de expansión de la economía definen la tendencia de ampliación de la presión ambiental para determinado estilo de desarrollo. Coincide con la visión de Sachs, según la cual “a la misma tasa de crecimiento pueden corresponder tasas de explotación de la naturaleza muy diferentes, según las modalidades de este crecimiento y de los usos que se hagan” (Sachs 1980: 29).

Las relaciones entre las dimensiones y los propósitos económicos, sociales y ambientales contienen fuertes elementos de rigidez estructural que deben ser enfrentados en el esfuerzo de construcción del desarrollo sostenible. Puede destacarse tres relaciones particularmente complejas entre las dimensiones, que se presentarán separadamente para facilidad del tratamiento analítico: económico y ambiental, social y ambiental, tecnológico y social. La dimensión tecnológica tiende a desempeñar un papel positivo de distinción de la rigidez de otras relaciones; puede presentar una tensión en su relación específica con la dimensión.

a) Relación entre el crecimiento económico y la conservación ambiental

Para un mismo estilo de desarrollo, expresado por relaciones estructurales de producción y modelo tecnológico, el crecimiento económico tiende a elevar la presión sobre el medio ambiente natural. De modo que, a un aumento de la calidad de vida resultante de la oferta de empleo y de los bienes y servicios en la sociedad, debe corresponder una reducción de la calidad del medio ambiente (evidentemente, con las debidas simplificaciones y con los naturales desfases en el tiempo). Como trata de mostrar el Gráfico 4, para un mismo estilo de desarrollo (que tiende a tener una gran rigidez estructural en el tiempo) las selecciones de la sociedad se limitan al intercambio de ganancias en un dimensión por pérdidas equivalentes en la otra.

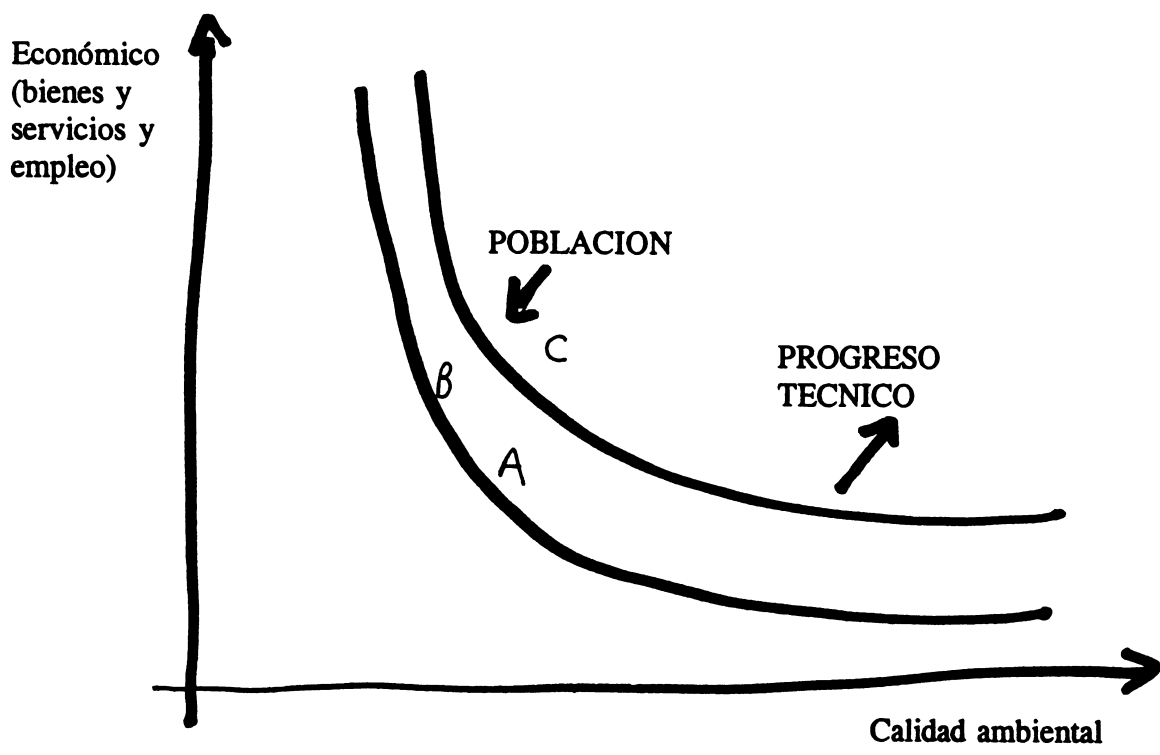


Gráfico 4. Relación entre lo económico y lo ambiental

La deslocalización del punto A al punto B representa un aumento de la producción económica -que genera empleo y renta adicional y eleva la oferta de bienes y servicios- que, no obstante, provoca una reducción proporcional en la calidad del medio ambiente (degradación del patrimonio cultural, polución ambiental o deterioro de los recursos ambientales). Sólo cuando hubiera un cambio estructural (estilo de desarrollo) sería posible una mejoría conjunta de la oferta de bienes y servicios, y empleo y renta, por una parte, y conservación de los recursos y mejoría de la calidad del medio ambiente, por la otra. Por lo tanto, las bases del desarrollo deben ser alteradas para que se obtenga, al mismo tiempo, una mejoría de la calidad por la vía económica y por la vía ambiental. El pasaje de la curva I a II representa un cambio de estilo de desarrollo, favorecido por alteraciones en la estructura productiva, y principalmente en la base tecnológica, con los avances resultantes del progreso técnico. De esta forma, el progreso técnico (así como también los cambios en la estructura productiva y en la organización de la producción) permiten atenuar la relación entre el crecimiento económico y la conservación ambiental, llevando la curva a niveles de menor rigidez. Por otra parte, el aumento de la población tiende a reforzar la relación, llevando la curva a un nivel de mayor rigidez. Tan importante como la simple deslocalización de la curva hacia niveles más altos y, por lo tanto, menor nivel de rigidez estructural, será, sin embargo, la alteración en su curvatura, generando nuevas bases de la organización, de la economía y de la sociedad.

Es importante destacar, por otro lado, que el crecimiento económico genera también excedentes económicos susceptibles de ser utilizados como inversión, tanto en la recuperación y conservación de recursos naturales como, principalmente, en el desarrollo científico y tecnológico, que permita alterar el estilo de desarrollo: aprovechamiento de los recursos renovables de forma renovable, reducción de los impactos ambientales del proceso productivo, reciclaje de materiales y efluentes, y viabilización del aprovechamiento de nuevas fuentes energéticas y recursos naturales no renovables. La investigación y el desarrollo tecnológico demandan inversiones elevadas y crecientes en las nuevas áreas de fronteras, fundamentales para la reducción del intercambio económico-ambiental, que sólo estarán disponibles en la medida en que la sociedad consiga generar excedentes económicos.

Además de eso, como señala Sachs, “en muchos casos, la prudencia ecológica se autofinancia incluso en términos económicos tradicionales. Por ejemplo, la transformación de la basura en riqueza, por medio del reciclaje, con posición o extracción de energía, puede convertirse en un emprendimiento lucrativo. El problema, por lo tanto, no consiste en una elección entre crecimiento y calidad del ambiente, sino en intentar armonizar objetivos socioeconómicos y ambientales mediante la redefinición de modelos de uso de recursos y de las finalidades del crecimiento” (Sachs 1986: 71). Eso, sin embargo, depende de soluciones tecnológicas y organizativas que, a su vez, demandan investigaciones e innovaciones con un lento proceso de maduración y un gran esfuerzo en recursos humanos y financieros.

Como orientación para la construcción de un modelo sostenible de desarrollo se debe partir de tres procesos básicos de relacionamiento de la economía con el ambiente natural, de tal modo que se implementen cambios que reduzcan la relación entre las dimensiones y los objetivos:

i. La tasa de explotación de los recursos naturales renovables por la economía debe ser inferior a su tasa de regeneración, resultante de las características de los ecosistemas específicos en que se realizan las actividades económicas. El límite del aprovechamiento económico de los recursos naturales, por lo tanto, debe ser definido por su capacidad regenerativa.

ii. La tasa de emisión de efluentes de las actividades económicas debe ser inferior a su capacidad asimilativa de los ecosistemas en que son depositados, de tal modo que el límite de este proceso será definido por su capacidad de asimilación.

iii. La tasa de explotación (agotamiento) de los recursos no renovables por la economía debe ser inferior a la tasa de creación de sustitutos (renovables o no), de tal modo que se impida el estrangulamiento e insostenibilidad en el mediano y largo plazos cuando se agoten los recursos (Daly 1991).

Sin embargo, este equilibrio entre la dinámica económica y las condiciones del medio ambiente natural requiere un proceso más o menos largo de maduración de los procesos de reorganización del desarrollo, en la medida en que la relación entre estas tasas depende del estilo de desarrollo y, en buena medida, del modelo tecnológico dominante. Las innovaciones tecnológicas pueden conducir a una reducción de la tasa de explotación, a una moderación de la tensión entre las dos tasas, a la disminución de la tasa de emisión de efluentes, al ahorro y reciclaje de recursos no renovables (ampliando el plazo de agotamiento), así como también a la generación de sustitutos.

b) Círculo perverso de pobreza y degradación ambiental

La pobreza es, al mismo tiempo, un síntoma y una manifestación de la polución ambiental -la polución de los pobres- y una de las causas del agravamiento de los problemas ambientales, generando una presión propia y diferenciada sobre el medio ambiente (aunque no utilicen tecnologías de mayor poder transformador de la naturaleza). Esta interacción perversa se manifiesta, por una parte, en las consecuencias de polución sobre las condiciones de vida de los pobres y, por otra parte, por el efecto que los pobres tienden a provocar en el medio ambiente, compelidos a destruir en el corto plazo precisamente los recursos en los cuales se basan sus perspectivas de subsistencia a largo plazo. Vulnerables y expuestos a la degradación ambiental, los pobres tienden pocas alternativas económicas frente a la "superexplotación de los recursos naturales" (Mink 1993). "Los pobres son los más vulnerables en términos de exposición a ciertos tipos de polución, tales como el agua sucia que carga enfermedades infecciosas y parásitos" (Mink 1993) y, al mismo tiempo "la degradación del ambiente deprime las entradas de los pobres dedicando más tiempo a tareas caseras rutinarias, tales como la

recolección de combustible y generar el decrecimiento de la productividad de los recursos naturales de los cuales los pobres rurales están posiblemente más acostumbrados a vivir” (Mink 1993).

La degradación ambiental de la pobreza no se manifiesta sólo en el deterioro del ambiente natural en que habitan, sino también en sus condiciones y relaciones sociales, dominadas por el analfabetismo, por la superpoblación y superaglomeración de las familias, las pésimas condiciones habitacionales, el hambre y la desnutrición. En verdad la degradación ambiental en los países y regiones pobres es una síntesis perversa de la polución de la pobreza y del deterioro del exceso de riqueza, la pobreza y el mal uso de la riqueza, como señala el PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (citado en Brasil- Presidencia de la República 1992).

La existencia de elevados niveles de pobreza en una sociedad tiende, por otra parte, a generar una acentuada orientación hacia lo inmediato, generando un inmediatismo en las prácticas económicas y sociales y en las opciones políticas, comprometiendo la solidaridad entre las generaciones. La presión de los pobres por la sobrevivencia genera el efecto inmediato sobre el medio ambiente y un impacto sobre las orientaciones y decisiones políticas. Se configura así, una especie de “preferencia por el corto plazo” (Buarque 1991), que se contrapone al desarrollo sostenible, pasando de lo cotidiano de las poblaciones pobres a las expectativas y propuestas de desarrollo. Además de las consecuencias directas de la pobreza sobre el medio ambiente, también en términos éticos y políticos, la solidaridad intergeneraciones se hace más difícil cuando no existe la solidaridad intrageneración, con una parcela significativa de la población que sobrevive al margen de la sociedad y en condiciones de miseria humana.

La relación entre pobreza y medio ambiente está siempre mediada por algunas variables centrales que resultan de las características propias de los estilos de desarrollo de cada sociedad. “El círculo vicioso de la degradación social y ambiental -afirma el documento del gobierno brasileño- se establece, no como resultado de procesos absolutamente independientes, ni tampoco causales entre sí, sino a partir de un estilo de desarrollo que dispone sobre los modelos de articulación entre los seres humanos, así como entre éstos y la naturaleza” (Brasil-Presidencia de la República 1992); o sea, “(...) que los problemas ecológicos traducen inequidades de carácter social y político (los modelos de relación entre seres humanos y la forma como está organizada la sociedad), asimismo, surgen también distorsiones estructurales de la economía (modelos de consumo de la sociedad) y la forma como ésta se organiza para satisfacerla” (Brasil-Presidencia de la República 1992).

Además de la dimensión económica, ya mencionada anteriormente, deben ser considerados otros dos componentes decisivos de mediación de la relación entre pobreza y medio ambiente: la dinámica poblacional y los modelos de consumo dominantes en la sociedad. Los países subdesarrollados acostumbrar presentar altas tasas de crecimiento poblacional -con fertilidad directamente proporcional a la pobreza y a las bandas de población de renta básica- que reducen la demanda efectiva de la economía por la insuficiencia de renta de elevados

sectores de la población; no obstante, con la concentración de renta que lleva a la pobreza, se presentan modelos de consumo diversificados con sofisticación en los sectores más ricos de la población, registrando una combinación perversa de subconsumo de la mayoría y exceso de consumo y de sofisticación de la minoría de altas rentas. De este punto de vista, paradójicamente, funciona como si la pobreza representase una forma de reducción de la presión ambiental del estilo de desarrollo en la medida en que la degradación ambiental modera la expansión de la población. Lo primero, porque los bajos niveles de consumo (subconsumo) de los pobres sustentan el nivel de consumo global (consumo per cápita) en proporciones moderadas. Lo segundo, porque el deterioro de la calidad de vida de las poblaciones pobres reduce el nivel de crecimiento de la población, a consecuencia de las altas tasas de mortalidad, en el perverso estilo malthusiano, precisamente en las franjas de población que normalmente presentan más fertilidad (Buarque y Sousa 1995).

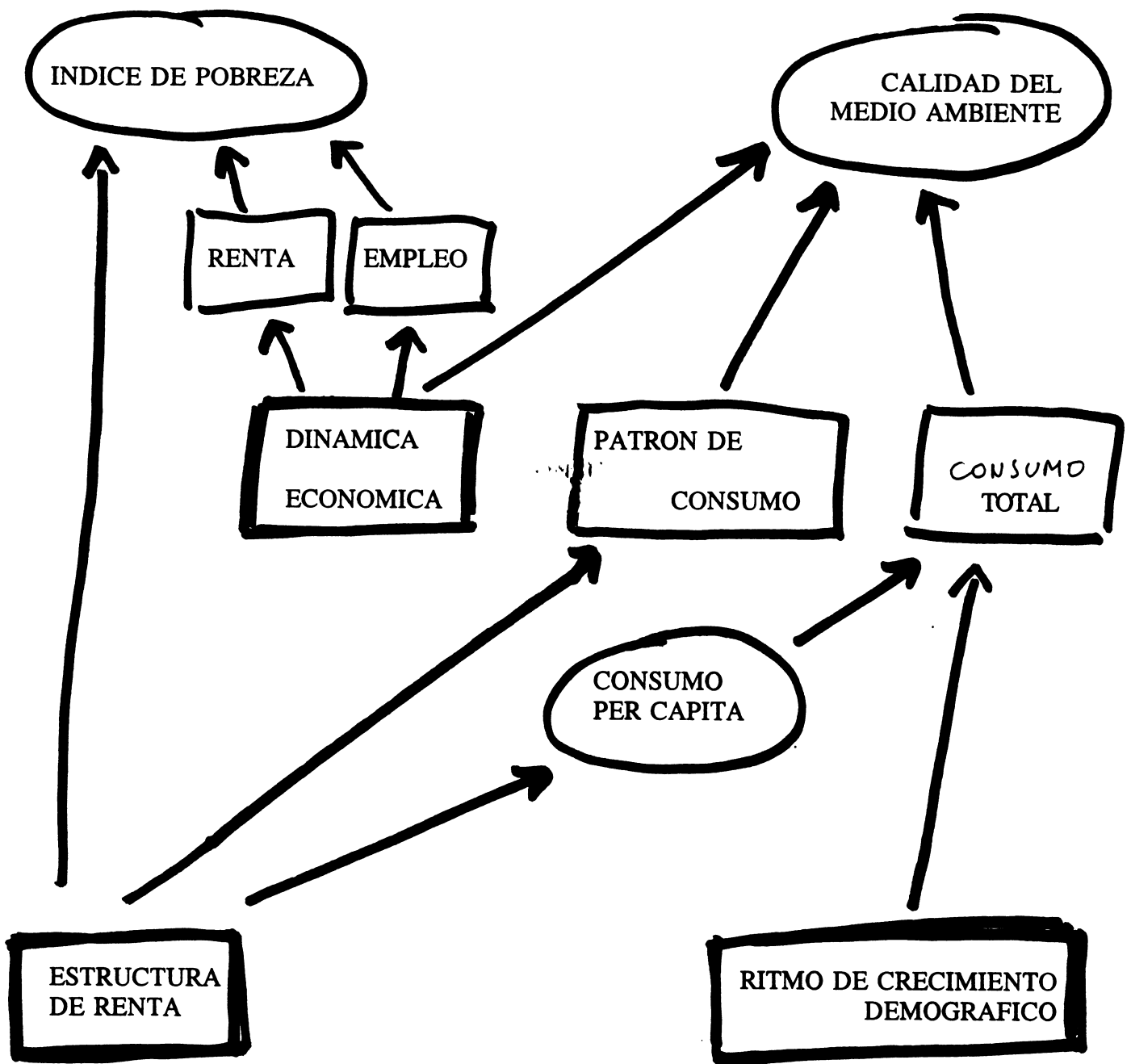
El patrón de consumo es otra variable central en la determinación de las relaciones de la economía (también mediada por aspectos tecnológicos y organizativos) y de la sociedad con el ambiente natural. El nivel de pobreza y, más particularmente, la concentración de renta que la condiciona, constituyen factores esenciales para la definición de los patrones de consumo, tanto en cantidad como en calidad, en la medida en que distribuye poder de compra en la sociedad. El nivel y la calidad concreta del consumo en la sociedad provienen de la estructura de distribución de la renta, que asigna, para diversos grupos sociales, masas de recursos para su posición en el mercado. De esta manera, la concentración de la renta en las sociedades subdesarrolladas, causa principal de la pobreza y exclusión social, condiciona determinado patrón de consumo particularmente orientado hacia la degradación ambiental (Sachs, citado en Guzmán 1989). La estructura de distribución de las rentas condiciona la intensidad y calidad del consumo en la sociedad y los dos factores determinan las presiones ambientales.

Esta interacción compleja entre pobreza y medio ambiente, y de estas dos variables con las dimensiones de la relación población, patrones de consumo y dinámica económica, pueden ser visualizadas en el esquema simplificado del Gráfico 5. Para una estructura de distribución de renta (que, evidentemente, no es una variable autónoma sino un punto de partida del análisis), cada sociedad tendrá un nivel de consumo per cápita y un patrón de consumo (calidad). El producto del consumo per cápita por la población, que resulta de la tasa de crecimiento demográfico, definirá el consumo global de la sociedad, en términos de bienes y servicios que son producidos (o importados) y consumidos, con diversos niveles de eficiencia energética (ignorados en este análisis simplificado). La combinación del consumo global con su patrón cualitativo será la base de una presión antrópica sobre los ecosistemas, con mayor o menor impacto según las condiciones de reproducción de los mismos. En otro sentido, la dinámica económica -con estrecha interacción con el consumo de la sociedad- debe generar empleo y renta, por una parte, influyendo sobre el índice de pobreza pero, por otra parte, debe generar una presión ambiental, que depende de la estructura productiva y del patrón tecnológico dominante. La estructura de distribución de la renta también influye directamente sobre el índice de pobreza y éste establece, igualmente, relaciones directas, con las características antes analizadas: la baja calidad ambiental genera pobreza y ésta crea una presión antrópica adicional sobre los ecosistemas (Buarque y Sousa 1995).

La disminución de la pobreza pasa, necesariamente por el crecimiento económico, capaz de generar empleo y renta y elevar la recaudación pública, indispensable para la efectivización de inversiones en infraestructura social urbana en las favelas (abastecimiento de agua, recolección y tratamiento de cloacas y desagües, control de la polución hídrica industrial y drenajes), y por la distribución de la renta. La importancia de la dinámica económica en la reducción de la pobreza pone en evidencia un problema teórico y práctico adicional por el impacto opuesto (al efecto positivo de moderación de la pobreza), que tiende a generar en el ambiente natural: para una determinada población y con un determinado patrón de consumo, el crecimiento económico (si se mantiene el patrón tecnológico), promueve una moderación de la pobreza pero genera una presión ambiental (Daly 1991: 7).

El otro camino de combate a la pobreza -la distribución de la renta de los más ricos hacia los más pobres- también encierra un trade-off y cierta rigidez estructural entre las ganancias y pérdidas en el terreno social y ambiental. Debe reducir el problema social -y la presión ambiental de la pobreza- pero tiende a elevar el consumo y alterar su perfil y el patrón dominante, con un resultado probablemente negativo sobre el ambiente natural (evidentemente ello sucedería si fuera considerado el mantenimiento, especialmente en el corto plazo, de otras variables, tales como población y base tecnológica). La desconcentración de la renta en favor de los más pobres incorpora al mercado una masa significativa de nuevos consumidores, en la expectativa de satisfacer sus necesidades básicas, pero también reproduciendo, en los límites de su poder de compra, patrones generales de consumo dominantes en la sociedad y vehiculados por los instrumentos de propagación de ideologías.

Sin consideramos, por otra parte, que la reducción de la pobreza no pasa sólo por la redistribución de la riqueza, sino también por el aumento de la renta y de las oportunidades de empleo -mecanismos centrales de inserción y acceso a la renta- queda implícita la tendencia a una mayor presión ambiental en el esfuerzo de reducción de la pobreza (Varela 1994). De ese modo, dadas ciertas condiciones y en vista de la naturaleza y dirección de la desconcentración de la renta, podrá ocurrir un aumento de la presión ambiental en el corto y, tal vez, en el mediano plazo, en la medida en que la población todavía crece bastante y se eleva, rápidamente, el consumo per cápita, en gran parte, reproduciendo el patrón de consumo (inercia y memoria colectiva de expectativas de consumo).



Fuente: Buarque y Sousa 1995.

Gráfico 5. Relaciones entre pobreza y medio ambiente

La desconcentración de la renta, en un primer momento -y hasta que las expectativas de consumo del inconsciente colectivo puedan ser rediseñadas- aumenta el volumen total de consumo (consumo per cápita), al mismo tiempo que se deslocaliza el foco de consumo para bienes durables industrializados, incluso los menos sofisticados, con gran impacto ambiental, de la misma manera, en que, como vimos, la concentración de la renta tiende a moderar el consumo per cápita y hacer más sofisticado el patrón de consumo, conteniendo la presión ambiental, por una parte, y generando patrones cualitativos de gran impacto.

En todo caso, el perfil del consumo generado por esta concentración no conduce sólo -de manera simplista- a bienes y servicios ambientalmente agresivos, como los productos industrializados de consumo durables, sino también a servicios sociales y culturales sofisticados con bajo o ningún impacto ambiental. Sin embargo, la relación no es lineal y simplificada, porque la misma concentración de renta que define una calidad de consumo impactante sobre el medio ambiente tiende a reducir el consumo per cápita; visto de otra manera, la desconcentración de la renta impulsa una redefinición del patrón de consumo, al mismo tiempo que eleva el consumo per cápita.

La distribución de las rentas tiene, en verdad, un doble efecto sobre el consumo: la definición de consumo per cápita de la población, que será tanto mayor cuanto más distribuida estuviera la renta, incluso porque la "propensión a ahorrar" de la sociedad es creciente con la renta (tanto vista globalmente, como para cada franja de renta); por otra parte, la definición de la calidad de este consumo, con diferentes pesos para el tipo de bienes y servicios que tienden a ser más demandados por el conjunto de la sociedad, de modo que cuanto mejor distribuida esté la renta, mayor sea el peso relativo de los bienes de consumo no durables o durables menos sofisticados en el consumo total.

Para que sea sustentable -y, por lo tanto, con reducción del impacto ambiental- la reducción de la pobreza, que depende de la dinámica económica y de la distribución de la renta, demanda medidas compensatorias y reorientadoras en las otras variables clave, particularmente en la tasa de crecimiento de población y en los patrones de consumo. La tendencia natural de alteración de estos patrones parece llevar a una moderada disminución de la sofisticación de los bienes y servicios consumidos pero con una elevación de la demanda por bienes de consumo durables. De esa forma, el resultado final no será necesariamente la formación de un perfil de consumo de menor impacto ambiental; en ciertos casos de distribución puede provocar el fenómeno inverso: aumento del consumo per cápita con redefinición del patrón de consumo para elevación de los bienes y servicios durables poco adaptados a las condiciones ambientales.

Como orientación básica para la organización de las iniciativas sobre la reorientación del estilo de desarrollo de la perspectiva de las relaciones entre la dimensión social y la ambiental, deben ser considerados los siguientes principios:

i. El crecimiento de la economía debe ser acompañado por una tendencia superior de reducción de los índices de pobreza, por la generación de renta y empleo y por las

inversiones públicas en educación e infraestructura social básica (incluida la recuperación y conservación ambiental).

ii. La tasa de crecimiento de la población debe ser moderada, para ajustarse a la capacidad de apoyo de los ecosistemas, aliviando la presión ambiental de la expansión demográfica.

iii. La desconcentración de la renta debe estar acompañada de una alteración en el patrón de consumo dominante, de tal modo que se alivie la presión ambiental que resultaría de la elevación del consumo per cápita (consecuencia de la desconcentración de la renta).

Conflicto entre progreso técnico y empleo

Se ha destacado, hasta ahora, la importancia del progreso técnico como condición fundamental para la reducción de la relación entre crecimiento y racionalidad económica, por un lado, y conservación ambiental por otra, generando las bases para la transformación del estilo de desarrollo. Los cambios tecnológicos promueven la elevación de la productividad del proceso, asegurando la competitividad de la economía y aumentando la calidad de los productos; por lo tanto, ampliando la masa de excedente económico potencial en un espacio económico determinado. Además de eso, como ya se explicó, con las alteraciones en los patrones de relación con la naturaleza y con el aumento de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales, la tecnología viabiliza el crecimiento económico con reducción de la presión antrópica sobre los ecosistemas (reducción del potencial de impacto).

Este es lado positivo de las innovaciones tecnológicas para el desarrollo sostenible. Sin embargo, dadas ciertas condiciones de organización de la producción y de la sociedad, el progreso técnico puede generar resultados negativos en la calidad de vida y en la equidad social, por medio del desempleo tecnológico, que constituye un elemento de insostenibilidad social. El aumento de la productividad del trabajo permite el crecimiento de la producción, incluso con reducción del contingente de personal ocupado, sustituyendo el hombre por la máquina por procesos cada vez más sofisticados, seguros y patronizados, como está ocurriendo efectivamente en todo el mundo contemporáneo con la revolución científica y tecnológica. Dado que los mecanismos de distribución de la renta y la riqueza en la sociedad capitalista pasan por el trabajo y por el empleo, el desempleo tecnológico tiende a producir una desigualdad en la sociedad: una masa de desempleados sin acceso a la renta (en la mejor de las hipótesis viviendo del seguro de desempleo) y sectores de empleados con salarios crecientes.

Sin embargo, no se puede generalizar para el conjunto de la economía el desempleo tecnológico registrado en el ámbito empresarial, normalmente concentrado en segmentos y sectores de modernización. La dinamización de la economía y el aumento de los excedentes económicos que habitualmente acompañan los períodos de modernización tecnológica - generados por el aumento de la productividad- tienden a promover inversiones adicionales en nuevos sectores y ramas productivas, que pasan a absorber crecientes contingentes de fuerzas de trabajo; en buena medida, estos nuevos sectores y ramas resultan de nuevas demandas

generadas por la modernización en los segmentos económicos tradicionales, o bien son nuevos productos y servicios generados en la economía. De ese modo, excepto los períodos de transición e inestabilidad o desempleo tecnológico, visibles en el nivel microeconómico de las unidades productivas (o sectores), no se manifiesta con la misma dimensión en el conjunto de la economía y de la sociedad.

La drástica reducción de mano de obra ocupada en la agricultura, durante toda la historia del capitalismo moderno, habría provocado un desastre social y también económico insostenible sino hubiese sido acompañada de la fantástica expansión de la industria y del sector terciario - incluidos los servicios públicos- con nuevos productos y servicios. Actualmente la economía mundial experimenta un intenso proceso de reestructuración productiva, especialmente en el sector industrial -con reducción de la mano de obra ocupada como resultado de la automatización industrial-, en buena medida acompañada de la expansión de nuevos productos y, principalmente, del crecimiento de los sectores terciario y cuaternario; estos pasan a movilizar nuevos y crecientes contingentes de trabajadores, que incluso también están pasando por una importante modernización tecnológica. Este no es un proceso automático y el ritmo de absorción de nuevos contingentes no será necesariamente igual al de la destrucción de empleos por la revolución industrial, lo que depende de varios factores económicos, sociales y, sobre todo, institucionales (mecanismos de regulación del Estado).

Entre los mecanismos institucionales de regulación, la reducción del tiempo de trabajo ha sido también un factor eficaz de moderación del impacto del desempleo tecnológico. En toda la historia de la economía capitalista hubo una tendencia de redistribución social diferenciada de la "economía global del tiempo de trabajo", resultante del progreso técnico, de tal modo que parte del aumento de la productividad del trabajo ha sido absorbida por el aumento del tiempo libre de la clase trabajadora, en vacaciones y, especialmente, reducción de la jornada de trabajo. La disminución de la jornada de trabajo del conjunto de los segmentos de trabajadores tiende a elevar la masa total de personal ocupado -menos trabajo para mayor número de trabajadores. Durante ciclos de crecimiento económico, el desempleo en los países centrales permaneció en niveles residuales, a pesar de que la reducción de la jornada de trabajo fue muy inferior a la elevación de la productividad del trabajo. En efecto, "a pesar del enorme aumento de la productividad, la tendencia a enfatizar la preferencia por expectativas de consumo llevó a las economías capitalistas dinámicas a una disminución relativamente muy modesta del tiempo de trabajo total y, más aún, de la jornada de trabajo de quienes efectivamente producen la riqueza. En ochenta años de permanente desarrollo tecnológico en Europa (de 1896 a 1976), cuando la productividad del trabajo creció de uno a diez, se registró una jornada media de trabajo de apenas sólo 25%, o sea, de 56 a 42 horas de trabajo semanales" (Buarque 1985).

En las economías subdesarrolladas como la de Brasil, los impactos negativos del progreso técnico tienden a ser mucho más intensos por el estado estructural de desempleo y subempleo, que ya forma parte de su lógica económico-social. Pero ello también se debe al aumento en el desequilibrio estructural entre la calidad de la nueva demanda de mano de obra - consecuencia del progreso técnico- y el nivel de calificación y formación de los trabajadores y de la población brasileña, poco adecuada a las nuevas tecnologías. El analfabetismo y los

bajos niveles de calificación para el trabajo y para las nuevas habilidades tecnológicas, vuelve al brasileño vulnerable a los procesos de modernización; sino se adoptaran medidas estructurales significativas, el progreso técnico -fundamental para la sostenibilidad económica y ambiental- podría generar factores de insostenibilidad social.

Desde ese punto de vista, la promoción del desarrollo sostenible debe establecer parámetros que aseguren los impactos positivos de las innovaciones tecnológicas sin los resultados negativos generados en el terreno social, particularmente el desempleo tecnológico y la concentración de la renta.

i. Los avances de la productividad del trabajo deben ser acompañados de iniciativas adecuadas de generación de nuevas oportunidades económicas, con aumento de las inversiones y, principalmente, de la oferta de servicios sociales básicos.

ii. La modernización tecnológica de la economía debe estar acompañada de una programada reducción de la jornada de trabajo, sin comprometer la competitividad de la economía.

iii. La nueva revolución industrial en el país debe ser preparada y anticipada por inversiones significativas en la educación y en la formación de recursos humanos, generando las bases para el reciclaje y flexibilidad de mano de obra calificada, ajustándose a la nueva estructura de la demanda.

3. CONCEPCION DEL PLANEAMIENTO

La metodología de planeamiento es una consecuencia directa de la concepción del planeamiento. ¿Qué se entiende por planeamiento? ¿En qué consiste, particularmente, el planeamiento gubernamental? ¿Cómo enfocar el planeamiento de espacios territoriales diferenciados en Brasil (región, subregión, municipio)? Estas son las cuestiones conceptuales iniciales para delimitar los métodos y técnicas adecuados y consistentes con el proceso de planeamiento. Se procura presentar, a continuación, los consejos básicos sobre planeamiento que sirven como referencia para la definición de la metodología.

3.1 Proceso técnico y político de construcción del futuro

En la definición más simple y directa de Carlos Matus, planeamiento es “el cálculo que precede a la acción y la preside” (Matus 1989); constituye un proceso permanente de reflexión y análisis de factores y condicionantes para elegir alternativas que permitan alcanzar determinados resultados deseados y esperados por el agente decisor. Teóricamente, esta visión de planeamiento sirve para cualquier objeto y para cualquier agente, sea una persona física que planifica su vida privada y familiar, sea una nación que decide su destino. Sin embargo, cuando se trata de tomar decisiones y escoger alternativas, involucrando objetivos definidos colectivamente, el cálculo que precede y preside la acción gana una fuerte connotación política.

Toda escogencia colectiva involucra intereses y percepciones, en especial lo que se pretende alcanzar en el futuro, que son diferenciadas 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 transcendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad” (Ingelstam 1987: 69).

De una manera 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. Desde ese punto de vista, el planeamiento incorpora y combina una dimensión política y una dimensión técnica, culminando en 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 pasa por intereses y negociaciones entre actores sociales” (Buarque 1990).

Como parte del proceso político de toma de decisiones sobre el futuro y las acciones a realizar, el planeamiento constituye, por lo tanto, un espacio privilegiado de negociación entre actores sociales, confrontando y articulando sus intereses y sus alternativas respecto a la sociedad. De esa manera, 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.

Desde la perspectiva de la gente que planifica, el planeamiento constituye, por otra parte, la organización de la acción para “concretar su destino”. El planeamiento constituye, por lo tanto, el espacio de construcción de la libertad dentro de las circunstancias, delimitando el terreno de lo posible para implementar los cambios capaces de modelar la realidad futura. O bien, en el lenguaje de Matus, el planeamiento es una apuesta en el futuro, con la cual los agentes que planifican definen la dirección de las acciones que permiten alterar las tendencias según una determinada expectativa. El futuro, por lo tanto, constituye la principal materia prima del planeamiento, como si tuviese delante de sí una masa a ser modelada de acuerdo con la voluntad de los actores sociales. Sin embargo, las condiciones históricas del objeto de planeamiento ofrecen un conjunto de restricciones y límites de modelaje, de modo que el futuro puede ser construido mejor si tiene raíces en la historia, en el pasado reciente y en la realidad actual, definidora de los límites de lo posible. El planeamiento debe partir del principio de que el futuro es incierto y resulta de la construcción social, surgido de la acción de los actores sociales organizados que implementan medidas y se mueven en la creación de nuevas condiciones de estructuración de la realidad. La incertidumbre e indeterminación ante el futuro representan un riesgo pero también una posibilidad, en la medida en que constituyen un devenir. Como dice Guerreiro Ramos, el futuro es un “horizonte abierto de posibilidades”, pleno, por lo tanto, de oportunidades y perspectivas. Eso convierte al planeamiento en una “apuesta” para el futuro (Matus 1994).

Por otra parte, el planeamiento establece una relación entre el presente y el futuro; expresa algo a ser construido, 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 las cuales 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).

3.2 Planeamiento gubernamental

Como sucede con un 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, que 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 simple imposición de los intereses de algún actor sobre los otros, sino como síntesis del juego de cooperación y conflicto de los actores con sus poderes e intereses diversificados (Buarque 1990).

El planeamiento gubernamental se distingue por el objeto y por el agente que planifica. El objeto de planeamiento gubernamental está constituido por macrosistemas complejos, la sociedad (o un segmento de ellas) o país, la macrorregión, la microrregión, el municipio, los sectores o segmentos de la realidad nacional en la cual debe actuar el gobierno. De ese modo, el objeto de planeamiento gubernamental no es el propio sistema de gobierno, sino la realidad compleja sobre la cual actúa y en la cual debe intervenir para construir los objetivos dominantes en la sociedad, totalidad externa al agente planificador que, sin embargo, lo contiene.

El agente planificador es el Estado,⁵ organismos o entidades públicas en diferentes instancias y niveles según el objeto de su responsabilidad, y que expresa un proyecto de gobierno dominante en cada momento en la sociedad. El Estado -agente que planifica- no es, sin embargo, un ente autónomo y desvinculado de la sociedad, ni un simple instrumento de las clases poderosas y dominantes; no es, tampoco, un autor de la misma naturaleza que los grupos y segmentos de la sociedad. El Estado constituye, en verdad, la representación político-jurídica de la hegemonía en la sociedad, como cristalización y síntesis del juego de cooperación y conflicto de los actores sociales y su articulación para dominar las instancias de poder. El Estado planificador es entendido como la instancia que expresa y sintetiza una determinada hegemonía en la sociedad, resultante del juego de los actores sociales en conflicto y cooperación, con sus diversos poderes (expresión de una hegemonía en la sociedad). Desde este punto de vista, no es un actor social, sino una construcción de los actores que consolida y

5. El planeamiento gubernamental se refiere genéricamente, a los procesos de planeamiento de las instituciones públicas y no sólo del gobierno, y menos aún estrictamente del ejecutivo, aunque sea el segmento estatal con mayor responsabilidad en el planeamiento.

expresa una estructura de poder en la sociedad, entendiendo que actores sociales son los grupos y segmentos sociales diferenciados que constituyen conjuntos relativamente homogéneos según su posición en la vida económica (producción material) y en la vida socio-cultural (producción cultural) que, por su práctica colectiva, cubren identidades y espacios de influencia de sus intereses y sus visiones del mundo.⁶ Esta es, evidentemente, una formulación abstracta de actor social que, en la realidad concreta, tiene formas diferenciadas de organización y representación de sus intereses, según el corte y extensión de la limitación de los grupos y segmentos sociales y de sus propias alternativas organizativas.

Teóricamente, el Estado no tiene voluntad propia y sirve, en la práctica, al proyecto dominante en cada momento concreto de las relaciones de poder en la sociedad, a su vez, construido por los actores con sus poderes diferenciados. 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. Sólo que contiene un eje dominante que, de alguna manera y con sus especificidades, se manifiesta en las diferentes partes del poder estatal.

Dado que los objetivos e intereses sociales están muy diferenciados y, muchas veces, se encuentran en conflicto en la sociedad, la definición de procesos y metas, así como también las decisiones del proceso de planeamiento envuelven la disputa política de los actores, cada uno procurando influir en el proyecto colectivo con sus propios intereses, objetivos y expectativas en relación al futuro. La estrategia resultante del planeamiento gubernamental no es, por lo tanto, la representación de la visión de los técnicos -no necesariamente afinada con el sistema de poder- ni una simple traducción de la voluntad completa e intocable de los poderosos, sino del proyecto hegemónico técnicamente fundamentado y estructurado. La estrategia gubernamental (planes) refleja y reproduce una determinada estructura de poder en la sociedad; representa una voluntad dominante o hegemónica.

Sin embargo, como la hegemonía no es algo estático sino un hecho social dinámico, el proceso de planeamiento es, al mismo tiempo, un *continuum* de reconstrucción y ordenamiento del juego del poder. Y, como constituye una acción sobre la sociedad para construir un futuro, el planeamiento puede desencadenar un proceso que conlleve cambios capaces de redefinir las condiciones hegemónicas en la sociedad. Más aún, como un proceso de decisión, el planeamiento es un espacio privilegiado en el cual se (re)construye una hegemonía en la medida en que articula técnica y políticamente, a los actores sociales para decisiones 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 del objetivo de planeamiento y de las decisiones (Buarque 1990).

6. Esta separación conceptual entre "actores sociales" y "agentes públicos" debe parecer innecesaria y varios autores consideran indistintamente al Estado como un actor (Matus 1993c); sin embargo, esta diferenciación es fundamental para la estructuración del trabajo técnico posterior y para la delimitación de los espacios y mecanismos de participación en el proceso de planeamiento.

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, como algo dado definitivo y rígido, a lo cual deben servir pasivamente la técnica y los técnicos. Si bien en la práctica ha funcionado muchas veces así, la actividad técnica en el planeamiento no se limita a dar racionalidad técnica a decisiones políticas basadas en una hegemonía preconstruida. Al contrario, el trabajo técnico también puede influir sobre el proceso político en el planeamiento cuando las decisiones específicas del objeto planeado reproducen pero también rehacen la estructura de poder o voluntad dominante, en especial cuando abre alternativas diferenciadas para la negociación de los actores y las decisiones políticas. Esta consolidación con reconstrucción será tanto más intensa y compleja cuanto más democrático y participativo sea el proceso decisorio, el sistema y la estructura del Estado o 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.

Evidentemente, 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 sólo una etapa del proceso de planeamiento y un instrumento, digamos, literario de las reales opciones y decisiones efectivas, por medio del cual 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 (durante la etapa de elaboración y la posterior) y de aglutinación política de los actores, en la medida en que expresa, de forma técnica y organizada, el conjunto de las decisiones y compromisos asumidos por los agentes que conducen el planeamiento y confieren transparencia a las opciones y decisiones. 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. Por lo tanto, no puede ser una simple carta de intenciones o reproducción de los deseos de los actores en una sumatoria de compromisos y proposiciones dispersas, que agrade a todos los segmentos y no tenga viabilidad y sustentación política.

3.3 Planeamiento regional (espacial)

El planeamiento regional tiene una larga experiencia en América Latina, especialmente en Brasil, con las tentativas de implementación de políticas e instrumentos de desarrollo en regiones de menor desarrollo, como el nordeste brasileño. Las diversas iniciativas de planeamiento regional acompañaron y, naturalmente, expresaron la concepción de planeamiento prevaleciente y los diferentes enfoques de región. De la misma manera, el planeamiento regional tuvo sus momentos de gloria y luego cayó en una crisis general, siguiendo la propia declinación del planeamiento gubernamental en América Latina y en Brasil. Las perspectivas futuras del planeamiento regional deben contemplar las nuevas vertientes teóricas y las concepciones contemporáneas de planeamiento, así como también un nuevo enfoque de región.

Crisis del planeamiento

El planeamiento cumplió un importante papel en la historia de América Latina y de Brasil en las décadas de los sesenta y setenta, con énfasis significativo en el Nordeste, que registró una experiencia innovadora y creativa de planeamiento del desarrollo regional. A partir de finales de la década de los setenta, el planeamiento viene cayendo en un gran descrédito en el terreno gubernamental, marcado por la propia crisis del Estado en el Continente. Al mismo tiempo, y paradójicamente, el planeamiento experimenta en todo el mundo un gran crecimiento e importancia en la gestión y estrategia de las empresas de gran escala. Son diversas las causas del descrédito y declinación de la práctica e importancia del planeamiento en la acción gubernamental en América Latina, pero seguramente fue determinante el inmediatez predominante en el espacio político y la propia incapacidad del planeamiento para ofrecer respuestas efectivas en las decisiones y en la conducción política.

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 los llevaron al fracaso y consecuentemente, al descrédito del instrumento de intervención para el desarrollo. En primer lugar, predominó lo que llama voluntarismo utópico, según el cual los equipos técnicos idealizaron los objetivos y subestimaron las limitaciones y restricciones de las acciones, priorizando el voluntarismo sobre las posibilidades. Según esta orientación, los “técnicos en planeamiento tendían a anteponer su ideología a la del grupo social que detentaba el control efectivo de los procesos de toma de decisiones” (de Mattos 1988), lo que surge, en buena medida, del hecho de ser minimizado, entonces, el carácter político del proceso del planeamiento, e idealizado el papel y naturaleza del Estado. De acuerdo con Gurrieri citado por de Mattos, el planeamiento en América Latina entendería “la existencia de un Estado planificador y reformista ideal”, que cumpliría cabalmente la función que se hubiese destinado (Gurrieri, cit. por de Mattos 1988), lo cual confundía el planeamiento con la racionalidad técnica y la voluntad de los planificadores.

La segunda característica de la planificación latinoamericana, coherente con la primera, era el formalismo, caracterizado por la producción de planes detallados y rígidas definiciones de metas, políticas y programas, concentrado 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-libros, referidos 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 van a provocar un profundo distanciamiento entre los técnicos y los políticos, con lenguajes y preocupaciones diferentes y, sobre todo, con una clara desconfianza mutua (Matus 1989).

Aliado a estos dos componentes, el planeamiento latinoamericano en las décadas de mayor prestigio tendía a un reduccionismo económico, consistente con la visión del 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 referente para la intervención desarrollista, padecía de estas limitaciones y deficiencias conceptuales, los gobiernos de América Latina, entre los cuales Brasil, sobre todo aquellos dominados por los militares y su ideología racionalista, recurrieron bastante a las prácticas de la programación económica, como instrumento para la modernización de las economías nacionales. Estaba directamente articulado a las decisiones reales, y no formalistas, sobre instrumentos efectivos de intervención y partían del poder concreto sobre el Estado, fortalecidos en sus medios e instrumentos de intervención.

Con la crisis económica y la desagregación del Estado en el continente, a partir de la década de los ochenta, el planeamiento sufre un profundo descrédito y desprestigio, combinando el fracaso del poder militar estatista con los defectos de las estructuras técnicas tradicionales de planeamiento, en especial el voluntarismo utópico. El inmediatez es la nota dominante en el poder político del continente durante la década de los 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 por el largo plazo y con los objetivos de futuro, y los políticos, enfocados hacia el inmediatez y pragmatismo de las iniciativas. El corto plazo compromete el futuro y el inmediatez liquida el planeamiento latinoamericano, en especial el planeamiento regional. Como señala Carlos Matus, “el monitoreo del sistema de decisiones privilegia las molestias estridentes o dolorosas y no detecta bien las cosas importantes que van silenciosamente mal. En cierta forma tiene las mismas debilidades que las señales del mercado” (Matus 1989: 11). Los decisores se vuelven hacia lo que perturba ahora, y de forma concreta, de preferencia en las cuestiones en que tienen experiencia (son quienes presionan sobre la agenda); por el contrario, se pierde tiempo o no se tiene tiempo para tratar los problemas que “no producen dolor ahora” y que son “algo confusos” en sus causas, manifestaciones y consecuencias, y a los cuales “no sabemos bien cómo manejarlos”. “Por ello, los sistemas de decisiones vuelcan su foco de atención hacia las urgencias y descuidan las importancias. Las señales de atención son meramente sintomáticas” (Matus 1989: 11).

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 de la pauta política. Con la emergencia de las cuestiones ecológicas en las decisiones de política, aumenta la extensión y la biodiversidad 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 los cambios ambientales.

En un primer momento, esta paradoja de crisis y necesidad creciente tiende a aumentar más todavía la dificultad 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 está preparando la reiniciación de 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 extensión. 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 debe posicionarse como un “pragmatismo utópico”, capaz de orientarse por imágenes-objetivo audaces y expectativas de transformaciones de largo plazo más basadas en una práctica cotidiana realista y con adherencia a las circunstancias y a las decisiones efectivas de la realidad y del espacio político.

El planeamiento regional en Brasil registró su mayor y más rica experiencia en el Nordeste brasileño, tanto en el planeamiento macrorregional, como en las tentativas de subregionalización. En cierta medida, el Nordeste fue pionero del planeamiento en Brasil, con la creación de SUDENE en 1959 y la introducción de técnicas e importación de cuadros profesionales que formaron una escuela de planeamiento con efecto irradiador en el conjunto de las instituciones brasileñas. Incluso antes de la formación de algunas instituciones nacionales 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 las metodologías y técnicas de planeamiento y programación, y ejercitó la práctica del planeamiento con la producción de los planes maestros y documentos programáticos de desarrollo del Nordeste.

Con la acentuada centralización política en Brasil, a partir de la década de los setenta, el planeamiento regional pasó a constituir un capítulo de los planes nacionales de desarrollo (PND). En esa época ocurre una importante experiencia de planeamiento subregional en Brasil, con la desagregación de las macrorregiones, con POLONORDESTE, POLOAMAZONIA Y POLONOROESTE, que trataban de concentrar las intervenciones en unidades espaciales menores del territorio. Y, aunque no tuviese una orientación socio-ambiental explícita, por la densidad del componente agrícola terminaba promoviendo una segmentación espacial con razonable adherencia a las condiciones socioeconómicas y ambientales diferenciadas. Con menor abarcamiento espacial y con mayor concentración en el segmento agrícola, los programas de desarrollo rural integrado constituyeron también experiencias de planeamiento subregional integradoras, procurando “(...) articular la investigación agronómica, la asistencia técnica, el crédito, la infraestructura (camino vecinales y electrificación rural) e, incluso, acciones en el terreno de la reorganización de la tierra” (Carvalho 1988). Las evaluaciones de estas experiencias han sido normalmente negativas, en especial por la poca eficacia de la implementación y los limitados resultados que se alcanzaron, en buena medida por serias dificultades de articulación institucional.

La concentración política y la posterior crisis económico-institucional (crisis del planeamiento) llevaron a ubicar esta cuestión como si fuese un sector, un capítulo de las políticas y planes nacionales, al lado de las partes sectoriales; éstas, sin orientación regional explícita, terminaron por neutralizar cualquier iniciativa de desconcentración económica y social de Brasil. Esta tendencia será reforzada a partir de la década de los ochenta, retomando la

visión compensatoria y emergencial de “ayuda al desarrollo del Nordeste”, consolidando una ideología regionalista tradicional y conservadora que unifica los intereses de las nuevas oligarquías nordestinas con la arrogancia de las elites sureñas.

Con la crisis general del Estado y, evidentemente, la descoordinación y degradación del sistema y de la práctica del planeamiento en Brasil, prácticamente acaba el planeamiento regional, en especial para las macrorregiones. El inmediatismo y prioridad para las cuestiones macroeconómicas y financieras acentúa la debilidad de las instituciones de planeamiento regional, incluso porque caen de moda; al mismo tiempo, el planeamiento es el tema regional. El formalismo y voluntarismo utópico, ya históricamente presente en la realidad político-institucional latinoamericana y brasileña, alcanzan su máximo nivel en Brasil en la década de los ochenta e inicio de los noventa. Sin embargo, la descentralización política promovida por la constitución brasileña de 1988, aliada a la crisis general de la Unión, parece estimular las iniciativas estaduais y municipales en el terreno del planeamiento espacial, sea en la articulación para el planeamiento macrorregional, por iniciativa de las partes (Proyecto ARIDAS), sea en el esfuerzo de planeamiento directo de la unidad de la Federación.

El planeamiento regional (espacial) deberá alcanzar en el futuro connotaciones completamente nuevas. En primer lugar, porque las regiones cambiaron y las nuevas circunstancias institucionales de Brasil y de sus unidades demandan alternativas organizativas y políticas diversas. Pero también porque la propia concepción de planeamiento y las propuestas contemporáneas de desarrollo demandan instrumentos nuevos y soluciones completamente diferentes a las del pasado reciente. El planeamiento, en la .visión contemporánea, destaca la negociación política e institucional, la descentralización y las asociaciones, debiendo conducir a transformacionse en el abordaje y en los agentes aglutinadores del proceso de planeamiento.

Región y espacio socio-ambiental

La región es un espacio particular que sintetiza y cristaliza en el territorio 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 forma más o menos arbitraria y como reflejo de intereses políticos, sino que sólo existen en cuanto a articulación y relación con otros espacios o formaciones socio-culturales (Buarque 1986). Constituye, por lo tanto, un subsistema de un sistema más amplio con el cual establece relaciones de trueques económicos, sociales, ambientales y políticos (contradicciones y cooperaciones), con diversos niveles de integración y articulación, parte de un todo dinámico y diversificado, múltiple por la propia naturaleza del proceso social y socio-ambiental. El espacio regional es, al mismo tiempo, económico, político y socio-cultural, pero debe incorporar aún 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). Como tal, la región tiene un espacio y un poder limitado para interferir en su “entorno paramétrico” (Torres 1981, citando a Sergio Boisier), lo que altera sobremanera el enfoque estratégico, debido al peso relativamente fuerte de los determinantes exógenos en el futuro y en los instrumentos de desarrollo regional.

La delimitación de los espacios regionales gana un corte diferenciado cuando entran en escena las definiciones de naturaleza político-administrativa, que llevan a selecciones en la segmentación del espacio geográfico, de acuerdo con criterios de regionalización que atienden a intereses políticos, gerenciales y administrativos. Se trata de factores e intereses políticos y no razones de homogeneidad socioeconómica, cultural y ecológica; llevan, normalmente, a la delimitación de regiones de planeamiento que establecen mediaciones políticas a los criterios de la naturaleza.

De ese modo, varios cortes analíticos y de organización de la intervención pueden convivir en el proceso de planeamiento regional y, algunas veces, pueden complicar el tratamiento de la cuestión regional, cada una con ventajas y desventajas en la formulación y en la ejecución de las estrategias y planes de desarrollo. Lo más comúnmente utilizado ha sido lo político-administrativo, definiendo como objeto de planeamiento a las macrorregiones, las unidades de la Federación o los municipios, cada uno componiendo un cuerpo institucional relativamente homogéneo (con diferentes niveles de extensión y diversidad) -agente que planifica- pero casi siempre representando fragmentación en unidades ecosistémicas o socioeconómicas. Esta opción espacial tiene una mayor adherencia institucional (político-administrativa) -con enfoque en el agente que planifica-, pero pierde con la fragmentación de los espacios ecosistémicos, involucrando una gran diversidad socioeconómica y ambiental; cuanto más macro sea el espacio de planeamiento, mayor será la diversidad socio-ambiental y también la complejidad institucional que surge de los subespacios político-administrativos.

La selección del enfoque debe, sin embargo, ajustarse a los objetivos y a la concepción de planeamiento y a la propuesta de desarrollo; de ese modo, en un abordaje amplio de desarrollo sostenible, las unidades ecosistémicas o socio-ambientales (incluyendo el ambiente construido), constituyen el referente más apropiado para la delimitación del objeto de planeamiento. El corte socio-ambiental prioriza el objeto y minimiza la importancia de la gente que planifica, destacando la unidad espacial homogénea de la perspectiva social y ambiental, por su consistencia mayor con el desarrollo sostenible y por la integración económica, social y ambiental (a pesar de que aumenten las dificultades institucionales). En este enfoque, una tendencia en el planeamiento espacial ha sido la adopción de las cuencas como unidades básicas de planeamiento, destacando su capacidad de organización de ecosistemas y del ambiente construido. También aquí la escala territorial tiene una relevancia en la selección del objeto de planeamiento: si, por una parte, las macro-cuencas muy abarcadoras, como San Francisco y las subcuencas amazónicas (Araguaia-Tocantins) tienen capacidad de integrar un gran conjunto ecosistémico, por otra parte aumentan la complejidad organizativa e incluso la diversidad socio-

ambiental; cuencas de menor tamaño son más operativas y homogéneas, pero pueden perder la capacidad de control de procesos más amplios.

Desde la perspectiva del planeamiento del desarrollo sostenible, la mejor opción puede ser la solución con gran homogeneidad socioeconómica y ambiental,⁷ como unidades espaciales de integración de la complejidad en el territorio (que articula pero no se limita a la cuenca hidrográfica), tanto mesoregión como microrregión, dependiendo de las prioridades y de la extensión del problema. Además de la adecuación al concepto de desarrollo sostenible, estas unidades permiten mayor operatividad del planeamiento, con mayor concreción y concentración de la organización de las acciones, por una parte, y mayor adherencia a los ecosistemas de ambientes construidos, muchas veces fragmentados por los cortes municipales. Estas unidades deben ser, sin embargo, mediadas por el Estado como corte político-administrativo que puede superar los límites o contener una parte de la unidad subregional.

De esta manera, la unidad socio-ambiental de planeamiento (subregional) debe articular políticamente más de un municipio en un conglomerado socioeconómico y ambiental homogéneo y, al mismo tiempo, debe desagregar macroespacios diversificados y heterogéneos en las unidades de mayor confluencia. Se trata, por lo tanto, de escalas intermedias de planeamiento e intervención que, no obstante, deben estar en sintonía con los postulados y condiciones generales de las macrorregiones en que está contenida, y orienta y articula las estrategias municipales. Como señalan Figueiroa Galvao y Ramos Vasconcelos, “no se trata de abandonar una visión macroeconómica o agregada de los fenómenos, sino de transformarla y acondicionarla a un referente espacial más abarcador, capaz de evitar simplificaciones exageradas y propiciar mayor claridad al análisis y mayor fundamento a la propuesta de acciones” (Figueiroa Galvao y Ramos Vasconcelos 1995: 22).

Las regiones se forman y se transforman de manera permanente, en su articulación con los espacios contextuales, en un intenso intercambio de insumos y productos económicos, sociales y ecológicos, en la interacción socioeconómica y cultural y construyendo un macroespacio integrado. Sin embargo, lo que resulta de esta transformación son nuevos espacios reconstruidos, con diversidades renovadas (no la homogeneidad global), que surgen del impacto transformador sobre las relaciones y condiciones preexistentes, regenerando el espacio y generando un nuevo perfil de las diversidades espaciales. De ese modo, se reconstruyen, se reorganizan y reestructuran, redefiniendo sus bases económico-sociales, ambientales y culturales, y las propias relaciones de intercambio con el conjunto del macroespacio, redefiniendo la diversidad en la totalidad integrada. Lo diverso y múltiple de las regiones se integra en términos socioeconómicos y ambientales, y se articula, por medio del Estado, en una estructura políticamente organizada que establece las mediaciones formales e institucionales de estas relaciones (Buarque 1986).

7. Incluso este corte tiende a segmentar las realidades complejas e integradas, en especial cuando se trata de la dimensión ambiental, por la amplitud global de los procesos y efectos en el espacio.

Esta diversidad se reconstruye y redefine permanentemente; constituye, en verdad un patrimonio, tanto de la totalidad como de cada región, con sus peculiaridades y fortalezas propias y diferenciadas. Lejos de constituir un problema, la biodiversidad regional es la riqueza de una nación, además de constituir 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 pobres en las diferentes regiones. La desigualdad socioeconómica promueve la desagregación regional y genera el regionalismo y la cuestión regional, como un problema de nacionalidad, tendiendo a influir en las formulaciones de política nacional y en los enfoques espaciales que llevan a las políticas regionales, explícitas o implícitas.

El planeamiento regional (espacial), como cualquier corte que fuera utilizado, tiende a presentar una fisonomía doble y ambigua: por una parte, constituye una propuesta de subespacios para componer una política más amplia de reconstrucción del territorio, negociando la utilización de los instrumentos globales de regulación del espacio; por otra parte, representa una manifestación del proyecto dominante en el espacio de planeamiento, a partir de la visión y de los intereses de los actores sociales locales. De la misma forma, el modelo de desarrollo sostenible de la subregión debe ser, al mismo tiempo, la búsqueda de nuevos mecanismos y formas de integración, y el fortalecimiento de los procesos endógenos de movilización y canalización de las energías sociales, con base en sus potencialidades.

4. METODOLOGIA DE TRABAJO⁸

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 crearon varios recursos que pueden ser utilizados adecuadamente en el planeamiento del desarrollo sostenible, de acuerdo con la extensión del objeto y el nivel de detalle del instrumento técnico.⁹ En términos generales, la metodología parte de la comprensión del planeamiento como un proceso de selecciones -visión política-, lo que lleva a destacar la consideración de los actores sociales en la negociación y en las decisiones ante el futuro. Además, parte de la percepción del planeamiento como un proceso permanente de formulación, decisión, ejecución y evaluación, en constante reformulación y redefinición.

8. La presentación de una metodología abarcadora, con técnicas detalladas y relativamente complejas, debe ser utilizada como un referente. Siempre que sea necesario y posible debe pasar por adaptaciones y simplificaciones que dependen del objeto y de las condiciones del planeamiento, incorporando eventualmente otras técnicas e instrumentos de trabajo adicional (consistentes con la concepción general de planeamiento).

9. La metodología propuesta aprovecha y adapta diversos instrumentos técnicos utilizados por el planeamiento estratégico, por el planeamiento estratégico-situacional (Carlos Matus) y por el ZOPP-Planeamiento de Proyectos Orientados por Objetivos. Como señala 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).

Desde este punto de vista, el planeamiento es entendido como el proceso ordenado y sistemático de decisiones sobre acciones e iniciativas seleccionadas y jerarquizadas, capaces de generar resultados esperados y deseados sobre el objeto de planeamiento en un determinado horizonte de tiempo. Involucra, por lo tanto, un tratamiento que anticipa y prepara las decisiones, y contempla, ante todo, la toma de decisiones -esencialmente política-, utilizando los elementos generados por el proceso técnico para calibrar y fundamentar las selecciones.

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 que surgen de las circunstancias; la necesidad de selectividad en los medios e iniciativas. En el primer aspecto, el planeamiento estratégico procura destacar la necesidad de una visión de largo plazo, que orienta las acciones en el presente, de tal modo que amplía las posibilidades con mayor libertad de las restricciones estructurales de corto plazo. Además, incorpora el concepto de incertidumbre ante el futuro, conduciendo 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 referente a las acciones e instrumentos de intervención, definiendo sólo un referente de largo plazo estable como imagen-objetivo. De esta manera, el plan debe ser entendido sólo como un ruterio estratégico para orientar la acción con flexibilidad y debe ser capaz de ajustarse y adaptarse a las cambiantes condiciones del contexto y de la realidad.

Las restricciones de medios constituyen un elemento central de orientación del planeamiento estratégico, con la comprensión de las circunstancias en que se planifica y decide, como forma de percibir los límites y posibilidades de intervención y de sus impactos. Al respecto, principalmente tratándose del planeamiento regional (subespacios socio-ambientales), deben destacarse las relaciones del objeto con su contexto, y partiendo del principio de que toda realidad planificada forma parte de un todo más complejo, con el cual interactúa y del cual recibe influencias, impactos y restricciones, en mayor o menor intensidad y poder determinante. Este contexto del objeto de planeamiento funciona como un determinante externo sobre el cual se tiene poca capacidad de intervención y que, en una última instancia, agrupa circunstancias, favorables o desfavorables, a considerar en el proceso decisorio.

Los límites y circunstancias representan también escasez de medios e instrumentos para la implementación de las acciones, lo que 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 la eficiencia y eficacia de la intervención. El agente que planifica tiene límites de capacidad y poder de intervención e influencias sobre el objeto y su contexto, en términos financieros, políticos, humanos, naturales, de tal modo que deberá priorizar y seleccionar lo que debe y puede hacer con el máximo de resultados y economía de medios. Partiendo de las restricciones y límites de medios y recursos, el planeamiento toma decisiones sobre acciones e iniciativas seleccionadas y jerarquizadas, capaces de generar, en determinado horizonte de tiempo, con el máximo de eficacia y eficiencia, los resultados esperados sobre la realidad, que ayudan a construir el futuro deseado.

La metodología utiliza un abordaje sistémico, procurando aprehender la realidad como una totalidad, formada por subsistemas integrados y constituyendo parte de otros sistemas más complejos. De esa manera, 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 (relaciones de interdependencia del objeto con su contexto, con grados diferenciados de subalternidad y dependencia).

4.1 Desafíos técnicos y políticos

La aplicación de la concepción de planeamiento a espacios subregionales con el enfoque de desarrollo sostenible demanda adaptaciones y ajustes en el referente metodológico, en especial en los instrumentos y recursos técnicos de planeamiento. Estas adaptaciones en la metodología constituyen, seguramente, desafíos importantes para los planificadores, tanto en el terreno técnico como en el proceso político de decisión sobre las estrategias.

La primera y más inmediata implicación remite a la enorme complejidad del objeto y del tratamiento de la subregión como espacio de planeamiento. En efecto, el planeamiento del desarrollo sostenible debe tratar con sistemas muy complejos que involucran diversas relaciones, con relaciones de intercambios e impactos cruzados, diferenciados de acuerdo con las condiciones concretas de cada realidad. En cada objeto de planeamiento deben ser analizados e incorporados al proceso decisorio los factores referentes a lo económico, lo social, lo tecnológico y el medio ambiente; cada dimensión con sus características y dinámicas propias y sus respectivas teorías. Este abordaje representa, por lo tanto, una reformulación de los procedimientos e instrumentos técnicos: en la organización del trabajo, remite a la necesidad de un tratamiento multidisciplinario. El planeamiento del desarrollo sostenible debe ser, ante todo, un ejercicio de multidisciplinariedad que involucre a técnicos y especialistas en diversas disciplinas, con sus teorías y metodologías específicas, procurando confrontar y cruzar las percepciones, métodos y conclusiones diversificados y, lo que resulta más complejo confrontando los impactos de las definiciones respecto a las dimensiones, calibrando las selecciones que optimicen los resultados síntesis. Al mismo tiempo, crecen las exigencias institucionales y de recursos humanos para tratar la complejidad y multidisciplinariedad de las relaciones del nuevo paradigma de desarrollo.

Las dimensiones presentan, por otra parte, ritmos de maduración y cambios diferenciados en el tiempo, lo que encierra una complejidad adicional, de tal modo que permita un tratamiento temporal adecuado. Los resultados económicos de corto plazo pueden generar impactos sobre el medio ambiente que, no obstante, sólo deben ponerse en evidencia en un plazo más largo, que debe ser anticipado y estimado para orientar las decisiones en el terreno económico. En el sentido contrario, los procesos de alteración del medio ambiente natural, que maduran con lentitud, pueden tener implicaciones en el mediano y largo plazos sobre el desempeño de la economía. Esta temporalidad diversa en los plazos de maduración y cambio de las dimensiones debe ser interpretada rigurosamente en el proceso de análisis y formulación de estrategias, de tal modo que se instrumentalicen las decisiones.

Técnicamente, el tratamiento de relaciones tan complejas y múltiples respresenta una gran desafío, con dimensiones que tienen sus propias características y sus disciplinas científicas específicas. Tratar la realidad como una totalidad y de una forma holística con múltiples dimensiones y de forma multidisciplinaria es una tarea bastante compleja, debido a la diversidad de aspectos y diferentes características de las dimensiones de la realidad. El abordaje sistémico constituye un recurso auxiliar de análisis, pero también involucra grandes problemas técnicos, en especial por la necesidad de nuevos cortes analíticos de la realidad compleja. Como todo corte analítico, a pesar de ser necesario para el tratamiento técnico, constituye una simplificación de la realidad compleja y corre el riesgo de presentar una visión segmentada. El gran desafío técnico reside en combinar este corte en dimensiones con la integración del abordaje holístico, de tal modo que no se pierda la complejidad. En forma general, se procura analizar la realidad como una unidad de cinco grandes dimensiones (a su vez integradoras de sectores y áreas técnicas): económica, socio-cultural, ambiental (ambiente natural), tecnológica y político-institucional.

Dado que cada dimensión de una lógica y dinámica propias establece mecanismos de cambios e impactos de insumos y productos entre sí, el análisis de la interacción e integración de la totalidad constituye un ejercicio técnico bastante complejo y exige una gran masa de información, además de conocimientos complementarios. Esta dificultad aumenta cuando se considera que estas dinámicas diferenciadas presentan ámbitos espaciales diversos (mayor o menor influencia en espacios contiguos y ritmos temporales de evolución también bastante diferenciados).

Por otra parte, además del corte analítico en cinco dimensiones, el trabajo técnico deberá ser cruzado con dos abordajes complementarios, que deben sobrepasar las dimensiones, observando su comportamiento específico y global. Primero, un abordaje temporal, el cual analizará de qué modo y en qué ritmos las dimensiones maduran en el tiempo e intercambian influencias mutuas actuales y futuras, y en qué plazos. Segundo, un abordaje espacial, procurando comprender el intercambio de insumos y productos que la realidad objeto de planeamiento y sus diversas dimensiones tienen a mantener con el contexto, sea recibiendo impactos, sea generando ejemplos externos (articulación entre lo global y lo local). El abordaje es especialmente importante en la metodología de planeamiento subregional, en la medida en que el territorio representa el espacio de integración de las dimensiones.

El concepto de desarrollo sostenible demanda también de la metodología un nuevo tratamiento de los actores sociales, tanto por su diversidad como por la necesidad de lidiar con la participación y la democracia. El planeamiento, como ya se analizó, es un proceso de decisión que expresa los intereses y la estructura de poder prevaleciente en la sociedad; por lo tanto, representa selecciones hechas en cada momento presente sobre procesos que impactan el futuro. Sin embargo, dado que el desarrollo sostenible debe atender a los intereses de las generaciones futuras con una visión de largo plazo, estas generaciones deberían estar, de alguna forma, presentes en el juego político contemporáneo, influyendo en las decisiones. Esta es, evidentemente, una abstracción, dado que las llamadas generaciones futuras no existen en el presente o no tienen ningún involucramiento directo en el proceso decisorio, a no ser por medio

de sus antepasados que participan de las negociaciones y opciones políticas. Ocurre que, en cada sociedad, de acuerdo con sus modelos culturales y su percepción con relación al presente y al futuro, el peso de los intereses de corto y largo plazos puede ser muy diverso.

En lo fundamental, permanece la pregunta lanzada por Ingelstam: ¿Quién es responsable por lo que dejamos para las generaciones futuras? En otras palabras, cómo pueden ser considerados los intereses de estas generaciones sin que tengan relevancia como actor en el proceso decisorio actual. Ingelstam afirma: “en nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras” (Ingelstam 1987: 73). Conceptualmente, sin embargo, en este abordaje hay una recurrencia dado que las “entidades políticas” no son sino 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 la 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. A través de la sociedad, de la ética y de la visión histórica, las generaciones futuras se tornan presentes en las selecciones de los actores sociales contemporáneos. Sin embargo, el peso de los intereses inmediatos y la falta de información y conocimiento con relación a sus impactos sobre las perspectivas del futuro, pueden moderar o ignorar los “intereses” abstractos e impresiones de las regulaciones 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 un referente para que los actores definan los cambios de bienestar inmediato por condiciones más o menos favorables para las generaciones futuras. Con la conciencia de estos desdoblamientos y de que cada decisión del presente podrá dejar una herencia para las generaciones futuras, los actores sociales pueden hacer las selecciones y confrontar los intereses.

En una sociedad con profundas desigualdades en nivel y calidad de vida, la solidaridad intrageneracional debe conducir, necesariamente, a una distribución de la renta y a las decisiones que permitan elevar el patrón de vida. 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, vale decir, en las decisiones y selecciones 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 intrageneracional puede comprometer y minimizar la solidaridad entre generaciones, en detrimento de quienes no están presentes en el proceso decisorio (Buarque 1994).

Si fuera efectiva, la democracia abriría los espacios para la influencia de los subalternos y más pobres en las decisiones políticas de peso que definen el planeamiento, permitiendo construir nuevas hegemonías y estructuras de poder. En este sentido, altera las decisiones estratégicas sobre el futuro, destacando la solidaridad intrageneracional y, por consiguiente, la

preferencia por el corto plazo, redefiniendo el juego temporal de las opciones con la deslocación de variables de mayor efecto sobre el nivel de vida emergente. Sin embargo, la democracia es un objetivo y, al mismo tiempo, un medio, constituyen una parte indispensable del desarrollo.

La complejidad de los actores sociales involucrados en el proceso crece también, de manera significativa, cuando se trata de las planificaciones del desarrollo sostenible, por la amplitud de las dimensiones e intereses comprometidos. El propio concepto de actores sociales provoca un corte en el sujeto colectivo, dividido muchas veces entre el interés específico de grupo (colectivo) y el interés de sus integrantes como ciudadanos. Esta dicotomía se hace más evidente cuando se trata de la dimensión ambiental; el empresario, por ejemplo, en tanto sujeto colectivo, tiende a preferir la reducción de los costos ambientales en el proceso productivo, para mejorar las condiciones de rentabilidad, pero su interés individual destaca la necesidad de la calidad en el medio ambiente, como componente central de la calidad de vida.

De todas maneras, la tradicional confrontación entre la lógica política y la racionalidad técnica, común a cualquier actividad de planeamiento, persiste como uno de los mayores desafíos políticos. Esta confrontación tiende a destacarse en el planeamiento del desarrollo sostenible por la visión temporal de largo plazo y por la complejidad del abordaje holístico. La comprensión de las restricciones y límites estructurales de largo plazo y su introducción en las formulaciones políticas, marcadas por los intereses y deseos, y en consecuencia con enfoque de corto plazo, representa un desafío de gran importancia a ser enfrentado por la participación y por el debate permanente e informado sobre la realidad.

4.2 Proceso de trabajo¹⁰

La metodología de planeamiento estructura su proceso de trabajo a partir de cuatro componentes centrales, surgidos de la concepción de planeamiento y consistentes con el concepto de desarrollo sostenible.

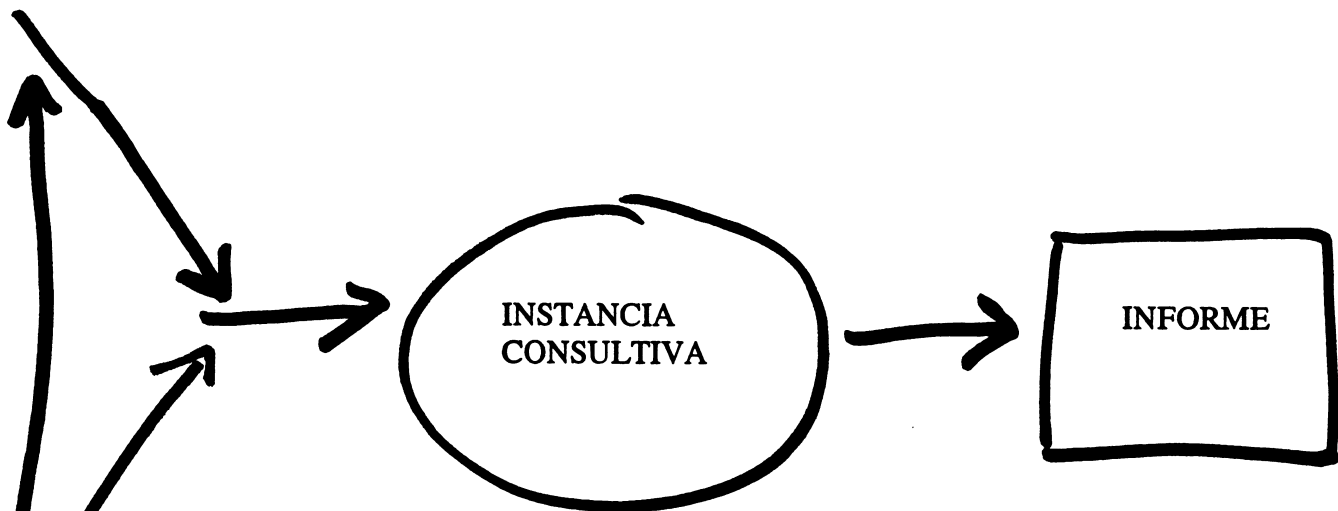
- a) *Articulación del proceso técnico y político.* El trabajo debe ser organizado de tal modo que se combine el esfuerzo de aprehensión de la realidad y la formulación técnica con el proceso de participación y negociación de los actores sociales en torno a las prioridades estratégicas para el desarrollo sostenible. De este punto de vista, deben correr paralelos la manifestación de los actores -como proceso político de formulación de intereses- y el trabajo técnico de sistematización y tratamiento de informaciones sobre el objeto del planeamiento. El proceso participativo es la base de la metodología, tanto por lo que encierra de compromiso de los actores con el producto, como por el enriquecimiento del trabajo técnico con la articulación de los intereses y expectativas de la sociedad.

10. Presenta el proceso de trabajo completo y con instrumentos de sistematización y organización del material técnico y de los debates políticos, entendidos como recursos auxiliares para la estructuración del conocimiento y de las informaciones sobre la realidad y las alternativas de acción, con el propósito exclusivo de facilitar y orientar las selecciones.

El Gráfico 6 procura expresar esta combinación de “producción técnica” con la “manifestación política”, expresada por la consulta a la sociedad y por el análisis de la producción técnica por una instancia consultiva de alto nivel de representantes de la sociedad (a ser formada durante la consulta).

- b) *Combinación de proceso y producto.* El componente central del planeamiento es el proceso de organización de los actores sociales y de articulación institucional en torno de los propósitos de formulación y delimitación de prioridades estratégicas que estructuran la acción convergente. En este sentido, ante todo, debe ser entendido como un proceso permanente y continuo de formulación, decisión, ejecución y validación, capaz de movilizar las energías sociales como fuerza creativa de la sociedad. El producto, bajo la forma de planes y documentos que expresa, en forma literaria, el proceso de los elementos organizadores de la acción, constituye sin embargo una parcela importante del planeamiento, como instrumento de aglutinación y articulación de la sociedad y factor de negociación estratégica con los eventuales asociados. De ese modo, si no cabe una supervalorización del plan, como si fuese el propio planeamiento, no parece pertinente tampoco minimizar su importancia y su papel en el proceso general de planeamiento.

PRODUCCION
TECNICA



CONSULTA A
LA SOCIEDAD

Gráfico 6. Proceso técnico y político

c) *Abordaje sistémico*. Tanto en el proceso técnico como en la negociación política se hará una aprehensión de una realidad compleja como una totalidad formada por subsistemas integrados, a partir del corte en grandes dimensiones, en especial destacando las dimensiones económica, socio-cultural, ambiental, tecnológica y político-institucional. Este sistema-objeto complejo se inserta, a su vez, en un sistema más amplio del cual constituye un subsistema en estrecha interacción, intercambiando restricciones, influencias y constricciones- representado por el contexto global de la realidad planificada.

d) *Visión estratégica*. El trabajo parte de una visión estratégica, enfocada en el largo plazo -el futuro que orienta al presente- delimitando las circunstancias que definen los límites y posibilidades de la intervención, restricciones de medios e instrumentos y, por lo tanto, con una clara preocupación por la selectividad y jerarquización de las acciones.

El espacio constituye la síntesis integradora de las dimensiones, confrontando los problemas y potencialidades del objeto con los condicionantes del contexto (oportunidades y amenazas), como muestra, simplificada, el Gráfico 7. Las dimensiones son presentadas por las tres franjas espaciales superpuestas con sus características y con sus problemas y potencialidades, componiendo la totalidad en interacción con el sistema contextual. Esta integración debe ser implementada por el proceso de trabajo, articulando dos planos de abordaje convergentes y complementarios (ambos combinando el tratamiento técnico con formas de consulta e involucramiento de la sociedad): un abordaje agregado que procura analizar la totalidad en forma global (sin segmentación analítica a priori) en un abordaje por dimensiones, que inicia el proceso de análisis y discusión para grandes dimensiones de la realidad objeto de planeamiento. Mientras que un abordaje parte de una visión global para abrir las prioridades por dimensiones, la otra parte procura construir una visión integrada.

Como muestra el Gráfico 8, los dos abordajes corren de forma más o menos paralela en el tiempo, pero deben converger con un gran esfuerzo de consistencia, a partir del cual se definen las prioridades estratégicas. En forma sintética se presentan a continuación los pasos técnicos y los recursos de consulta a la sociedad utilizados en cada uno de los abordajes y los instrumentos técnicos usados para el análisis de consistencia de los resultados generados en las rutas recorridas.

Abordaje agregado

En el abordaje agregado debe ser generada como producto la definición de opciones estratégicas para el desarrollo sostenible del objeto de planeamiento, que exprese los grandes segmentos y ejes de intervención prioritaria. Si bien forman parte de una visión integrada de la realidad, las opciones van a destacar, probablemente, conjuntos de segmentos o dimensiones a ser priorizadas en el desarrollo. Esta definición es preliminar, en la medida en que debe ser confrontada con el producto que será generado por el abordaje por dimensiones, que puede llevar a redefiniciones en las opciones. El proceso de trabajo se divide en tres bloques, los cuales presentan elementos técnicos y métodos específicos de consulta a la sociedad.

CONTEXTO

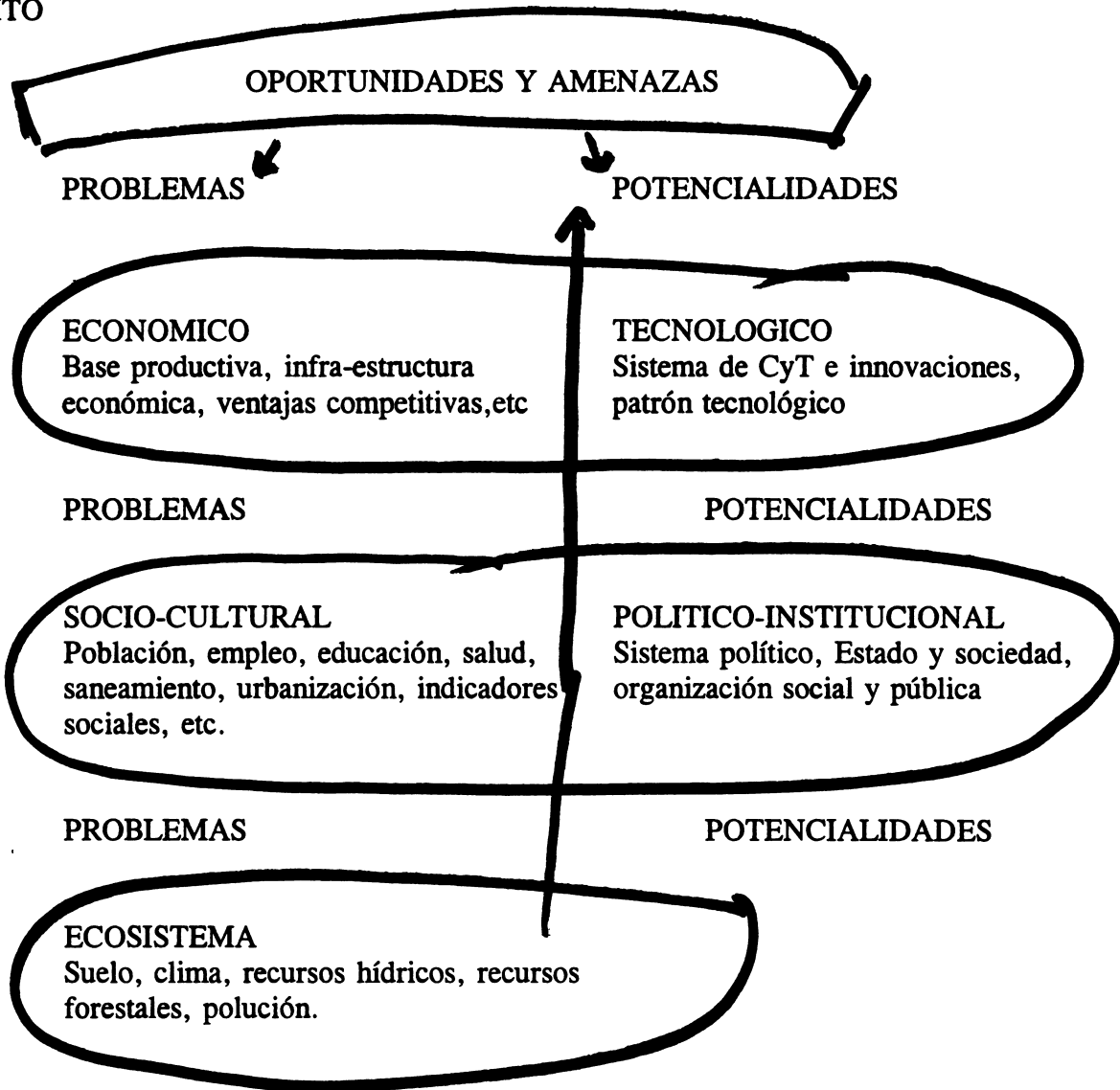
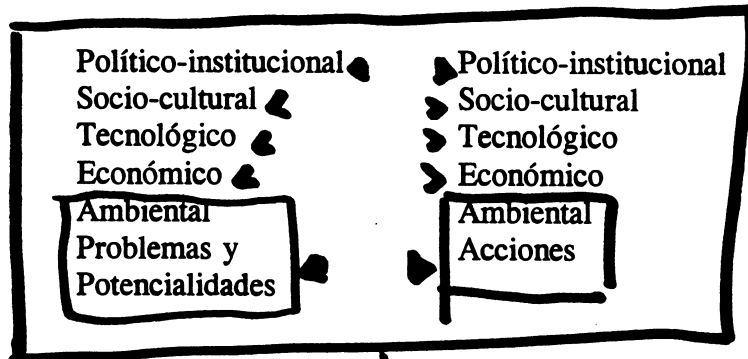


GRAFICO 7

INTEGRACION DE LAS DIMENSIONES EN EL ESPACIO

Nota: Basado en una idea de Carlos Jara.

ABORDAJE DESAGREGADO POR DIMENSION



CONSISTENCIA ENTRE LAS DIMENSIONES

ACCIONES CONSISTENTES DESAGREGADAS POR DIMENSION

ABORDAJE AGREGADO



GRAFICO 8
PROBLEMA GENERAL

Análisis del contexto

La definición de estrategias de desarrollo requiere una comprensión de los condicionantes exógenos al objeto de planeamiento que pueden delimitar sus efectivas posibilidades y alternativas de desarrollo futuras, partiendo de una clara percepción de los factores en curso que influyen sobre su futuro. De esta forma, el trabajo debe iniciarse con un esfuerzo técnico de identificación de las oportunidades y amenazas del contexto ante el espacio objeto de planeamiento.

Este análisis del contexto debe recorrer la técnica de elaboración de escenarios para procurar delimitar las perspectivas futuras de comportamiento de los condicionantes exógenos: oportunidades y amenazas externas. De esta forma, deben ser producidos escenarios alternativos (probables) del contexto de la realidad subregional que está siendo trabajada, y que determina sus límites y posibilidades de desarrollo futuro. La técnica de escenarios es una herramienta avanzada de planeamiento estratégico, que permite anticipar futuros probables y deseables, ante los cuales se definen las estrategias. En forma 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. Como previsiones condicionadas a un conjunto de hipótesis; admitiendo la indeterminación como regla, los escenarios no pretenden eliminar la incertidumbre (entendida como regla en el proceso social), buscando sólo reducirla a probabilidades referenciales adecuadas al planeamiento. Los escenarios constituyen, por consiguiente, un instrumento técnico fundamental para el planeamiento, precisamente porque el futuro es incierto, lo que hace indispensable trabajar con alternativas para orientar las decisiones.¹¹ En el planeamiento estratégico son utilizados, habitualmente, dos tipos generales de escenarios: los escenarios alternativos, que indican los futuros probables, y el escenario normativo o deseado, que corresponde al futuro deseado y plausible, a ser construido por los actores sociales dentro de las circunstancias. Debe ser construido el escenario deseado sólo para el objeto de planeamiento, debiendo constituir la imagen-objetivo de la estrategia de desarrollo, que organiza las acciones capaces de transformar el futuro probable (escenario alternativo más probable) en el futuro deseado.

Análisis del objeto

Este bloque de actividades debe generar dos productos centrales que se incorporan como insumos para la formulación de las opciones estratégicas. El primer producto consiste en la definición de las constricciones y problemas centrales -factores indeables que inhiben y

11. Para mayores detalles sobre el concepto y, principalmente, las técnicas de construcción de los escenarios, ver Porto, Claudio. A. Souza, Nelmar Medeiros; y Buarque, Sergio C. "Construcción de escenarios y perspectiva de futuro". Litteris Editora. Recife. 1991.

comprometen el desarrollo sostenible- y de las potencialidades relevantes-¹² factores que facilitan o estimulan el desarrollo sostenible de la realidad planificada. Con base en esta información y confrontando con los condicionantes exógenos (generados en el análisis del contexto) se puede llegar al segundo producto, expresado en la formulación del escenario deseado para el futuro del objeto de planeamiento. Para ambos productos deben ser combinados el trabajo técnico del levantamiento y la sistematización de informaciones con la consulta a la sociedad, utilizando un conjunto de técnicas específicas y complementarias.

Consulta a la sociedad

Para la consulta a la sociedad es posible recurrir a dos técnicas diferentes que pueden ampliar y reforzar el tratamiento de la visión y de los intereses de los actores sociales:

- a. Taller de actores sociales. Realización de talleres de trabajo, ¹³ con actores sociales, para un esfuerzo de construcción colectiva, utilizando el sistema de visualización y flexibilidad en paneles y tarjetas para expresión de los participantes (Metaplan). El Taller debe concentrarse en la reflexión en torno a los problemas y potencialidades de la realidad, siempre que sea posible (eso depende del tiempo y de la cantidad de participantes) , estableciendo una jerarquía y una estructuración lógica de los mismos. La calidad y consistencia de los productos generados en el taller, así como también la representatividad en términos de sociedad, depende del grupo de participantes y del perfil de las entidades representadas. Debe quedar claro, por otra parte, que el producto del grupo no constituye directamente una voluntad dominante, porque ésta depende de la relación de fuerzas de los actores; sin embargo, el taller constituye un importante espacio de negociación y estructuración de un conocimiento acumulado por la sociedad con las diferentes visiones de los actores sociales. ¹⁴

12. Durante todo el proceso técnico se trabaja con los conceptos de problemas y potencialidades, procurando distinguir los factores restrictivos y facilitadores del desarrollo. Sin embargo, es evidente que se trata de un corte analítico que no siempre da cuenta de la complejidad de la dinámica general. En primer lugar, existe una fuerte interacción entre los problemas y potencialidades; en segundo lugar, la frontera no siempre es muy nítida y visible; finalmente, desde la perspectiva de la estrategia siempre es posible transformar problemas en potencialidades.

13. El taller puede ser utilizado para consulta sólo de los actores sociales pero también para involucrar a las instancias públicas que tienen actuación y responsabilidad en el objeto de planeamiento, procurando en este caso construir una matriz de involucramiento.

14. Como se considera que los actores se manifiestan por medio de las formas de organización y representación, puede suceder que los segmentos marginalizados y excluidos de la sociedad no estén presentes directamente en la negociación del taller. Esto significa que, en la realidad política concreta, la capacidad de influencia de estos segmentos respecto al proyecto dominante es limitada; por consiguiente, las decisiones efectivas se dan al margen de sus intereses. Sin embargo, estos grupos sociales acostumbran estar bien representados por organizaciones sociales, políticas y religiosas, comprometidas con valores éticos y con los intereses de los menos favorecidos.

MATRIZ 1

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADAS Y COMPLEMENTARIAS DE LAS TÉCNICAS

CARACTERÍSTICAS	TALLER	DELFO POLITICO
PARTICIPANTES	Actores sociales	Personalidades y líderes técnicos y políticos
TRATAMIENTO Y PERCEPCION	Intereses y deseos de los grupos y segmentos sociales	Conocimiento e información sobre la realidad y las alternativas
PROCESO TECNICO	Trabajo conjunto de los actores en un intercambio directo y negociación intensiva durante 2/3 días	Respuestas aisladas a un cuestionario sin discusión directa con ruedas de reflexión en torno de las convergencias y divergencias del conjunto (tendencia del grupo)

b. Delfos político. El Delfos político es una técnica de consulta estructurada, basada en un proceso de recolección individualizada con base en cuestionarios, compuesto de varias ruedas, intermediadas por informes de síntesis de las convergencias y divergencias. A pesar de que puede ser aplicado a los actores sociales directamente, se aplica mejor para consulta a líderes y personalidades, con conocimiento de la realidad y con sensibilidad política para pensar estrategias de desarrollo. Si, por un lado, los participantes no dialogan entre sí, las ruedas de manifestación con base en informes-síntesis permite que cada miembro reflexione y reformule su posición, ante las tendencias dominantes del conjunto.

Las dos técnicas de consulta pueden ser utilizadas como forma de complementar el abarcamiento de los involucrados -actores, líderes y personalidades- y el proceso de reflexión y elaboración. Como muestra la Matriz 1, existe una diferencia complementaria entre las técnicas en cuanto se refiere a los participantes, al tratamiento y percepción y al proceso técnico. También difieren en el tiempo para la producción de los resultados; Delfos es un técnica más lenta, porque demanda varias ruedas de reflexión de los participantes.

Análisis técnico de los problemas y potencialidades endógenas

Paralelamente a la consulta de la sociedad, el equipo técnico debe realizar un esfuerzo de levantamiento y organización de informaciones técnicas sobre la realidad objeto de planeamiento, procurando identificar los principales problemas y las grandes potencialidades. El equipo técnico debe cotejar su trabajo con el resultado de la manifestación de los actores sociales, definiendo el perfil de los componentes centrales que inhiben e impiden el desarrollo sostenible y los factores promotores de este desarrollo. Esta actividad debe generar dos productos: lista de los problemas y potencialidades más relevantes y escenarios alternativos y escenario deseado de la realidad objeto de planeamiento.

Para la definición de los problemas y potencialidades pueden ser utilizadas dos técnicas diferentes y complementarias (alternativas): el Arbol de Encadenamiento Lógico y la Matriz de Impactos. Después de un primer listado general de los problemas y potencialidades, se recurre a estas técnicas para ayudar a delimitar y destacar los temas relevantes, seleccionando los más significativos para la concentración de las acciones. En forma general, los recursos técnicos de selección de los problemas y potencialidades son los siguientes:

a) Arbol de Encadenamiento Lógico. El Arbol de Encadenamiento Lógico (Arbol de Problemas) es un sistema de análisis de la relación de causalidad entre los problemas (potencialidades) de tal manera que resalten los factores de mayor poder explicativo de la situación-problema. También pueden ser contruidos los Arboles de Potencialidades para identificar las potencialidades de mayor relevancia para comprensión de las posibilidades del objeto de planeamiento. Con la inversión del árbol, puede montarse un Arbol de Encadenamiento de Acciones para ayudar a visualizar, preliminarmente, las prioridades estratégicas (ver modelos anexos). Este árbol de encadenamiento de acciones debe servir como referencia, pero no constituye todavía la base para la definición de las opciones estratégicas, porque está referido a un análisis estrictamente interno, sin

contemplar (explícitamente) los condicionantes del contexto, de fundamental importancia para el desarrollo sostenible de las subregiones de planeamiento.

b) **Matriz de Interacción.** La matriz de interacción es un recurso técnico de análisis para la identificación de los problemas (y potencialidades) de mayor poder determinante en la problemática (potencialidades) general de la realidad. Para ello, utiliza un tratamiento de identificación de los efectos directos e indirectos que cada problema (potencialidad) tiene sobre los otros, en una adaptación del análisis estructural utilizada por Michel Godet en los estudios de escenarios (Godet 1984); al contrario del análisis de Godet, que trabaja con variables para la "comprensión teórica del objeto) esta matriz trata directamente con problemas (potencialidad) y, más adelante, con acciones. Como muestra la Matriz 2, se trata de conferir pesos (escala a ser definida) en la relación de influencia de cada problema (potencialidad) sobre todos los otros, a partir de la percepción del equipo, procurando destacar los problemas (potencialidad) que provocan los otros (orden de magnitud de la intensidad con que un problema influye o genera otro). Concluida la definición de los puntos en cada celda, se tiene dos alternativas para la identificación de la jerarquía de poder e influencia de los problemas (potencialidades):

i. La primera, limitada al efecto directo de los problemas (potencialidades) sobre los otros, estaría representada por la sumatoria de la última columna, de tal modo que los problemas (potencialidades) que tuvieran mayor valor son los más relevantes. Si bien constituye una aproximación razonable de los diferentes pesos relativos de los problemas (potencialidades), esta sumatoria no capta el efecto indirecto que los problemas (potencialidades) generan sobre los otros, dejando de representar el poder efectivo de influencia de cada problema (potencialidad) sobre el sistema-objeto.

ii. El segundo proceso, más completo pero también con una mayor complejidad, procura captar el impacto y el poder de influencia de cada problema (potencialidad) sobre el sistema como un todo, identificando el impacto directo e indirecto que tiene sobre todos los otros. Este efecto indirecto es calculado con base en un proceso de multiplicación de la matriz por ella misma, expresando los efectos directos e indirectos de cada problema (potencialidad) sobre cada uno de los otros. Esta técnica, utilizada por Godet en el Análisis Estructural demanda la utilización de un sistema simplificado en computadora, como el Palco, desarrollado por Petrobrás.

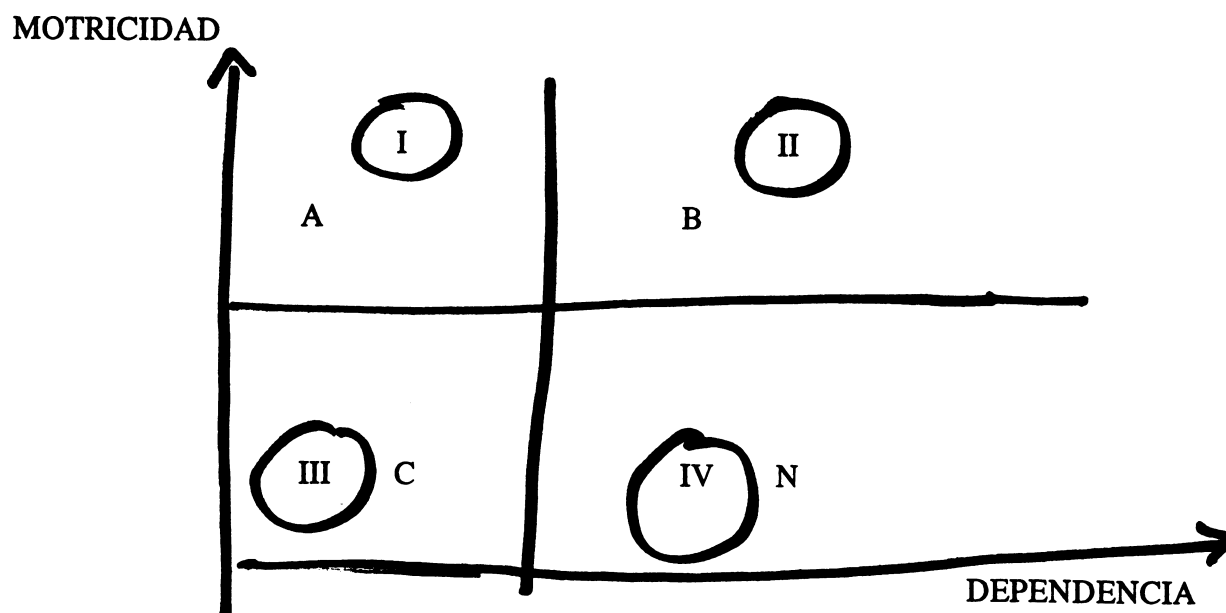
De ese modo, la sumatoria de los pesos indicados en cada línea va a indicar, en la última columna, la jerarquía de poder de influencia de cada problema (potencialidad) sobre los otros (conjunto); por otra parte, la sumatoria de cada columna va a presentar en la última línea un conjunto de valores que indica una jerarquía de grado de dependencia de cada problema (potencialidad) en relación a los otros (conjunto). Con la jerarquización definida, ya es posible dar un corte selectivo, eligiendo los problemas y potencialidades de mayor poder de influencia,

hasta permanecer en un número razonable para concentrar el trabajo de formulación de la estrategia. Para una mejor visualización y una clasificación más completa de los problemas (potencialidades), seleccionando los más relevantes, se puede recurrir a la organización de un diagrama (también utilizado por Godet en el análisis estructural), que distribuye las sumatorias de las líneas y columnas en un sistema de coordenadas cuya localización se expresa por los puntos de influencia y dependencia (de cada problema y potencialidad). Este diagrama presenta en el eje de las abscisas el grado de dependencia del problema (potencialidad), representado por el valor obtenido en la última línea de la matriz; en el eje de las ordenadas, presenta el poder de influencia (motricidad), representando el valor alcanzado en la última columna de la matriz.

MATRIZ 2
INTERACCION

PROBLEMAS	PROBLEMA A	PROBLEMA B	PROBLEMA C		PROBLEMA N	PODER DE INFLUEN- CIA
Problema A						Suma
Problema B						
Problema C						
Problema N						
Grupo de dependencia	Suma					

DIAGRAMA MOTRICIDAD/DEPENDENCIA



Al dividir el espacio en cuatro cuadrantes aproximadamente iguales, se tiene un distribución de los problemas (potencialidades) en condiciones combinadas de motricidad y dependencia, indicando su importancia en el sistema. El cuadrante I presenta el conjunto de los problemas (potencialidades) de alta motricidad y dependencia baja; el cuadrante II, por el contrario, concentra los problemas (potencialidades) de motricidad alta más dependencia alta; el cuadrante III presenta el espacio de motricidad baja y dependencia también baja. Finalmente, el cuadrante IV reúne los problemas (potencialidades) de motricidad baja y dependencia alta. Esta segmentación en cuatro grupos de problemas (potencialidades) de acuerdo con su motricidad y dependencia es interesante también porque permite mostrar una diferencia entre los problemas, según su peso como estrangulamiento general en el sistema-objeto; además de constituir una realidad no deseada, los problemas pueden tener más o menos aspecto de estrangulamiento en el conjunto y estar más o menos determinados por el sistema. De esa manera, los problemas que se sitúan en el cuadrante I constituyen también estrangulamientos importantes para el desarrollo del objeto en la medida en que, en el otro extremo, los problemas que se sitúan en el cuadrante IV tienen poca importancia por el desempeño general de la realidad, por más indeseable e inaceptable que pueda ser para la sociedad.

Desde el punto de vista estratégico esto debe significar, en principio, que las acciones estarían concentradas en los problemas (potencialidades) del cuadrante I, en la medida en que los del cuadrante IV estarían enfrentados, de forma más eficaz, por medio del efecto de acción sobre los del cuadrante I.

Elaboración de escenarios del objeto

Los escenarios de la realidad pueden ser construidos a partir de un contejo de los condicionantes exógenos -identificados con base en los escenarios del contexto (escenario más probable)- con los condicionantes endógenos, factores de conservación o cambio que surgen de los problemas y potencialidades identificados en la actividad anterior. A partir de la relación de estos condicionantes -mediados por la postura de los actores sociales- pueden ser diseñadas diferentes alternativas de desarrollo futuro del sistema-objeto. En este proceso de trabajo, se deben construir escenarios alternativos pero también el escenario deseado del objeto, que representa el futuro deseable y plausible, incorporando, con énfasis, las expectativas de los actores sociales, que pasan al escenario deseado, quedando constituir la imagen-objetivo del plan o estrategia de desarrollo sostenible. La definición de las opciones estratégicas se orienta por este futuro deseado, a ser construido por la acción de los actores organizados.

Definición de las opciones estratégicas

Las opciones estratégicas constituyen los ejes centrales del desarrollo futuro que estructuran y viabilizan el escenario deseado, explotando las potencialidades y enfrentando y bordeando los problemas centrales definidos, de tal modo que se aprovechen las oportunidades y se superen o bordeen las amenazas del contexto. El producto de esa actividad debe ser la visualización de un conjunto restringido y seleccionado de grandes prioridades en términos de ejes de desarrollo. Para realizar esta visualización selectiva, deben ser confrontadas las amenazas y oportunidades del contexto con los estrangulamientos (problemas) y potencialidades del sistema-objeto.

MATRIZ 3
PLANEAMIENTO

		ESCENARIOS DEL CONTEXTO	
		OPORTUNIDADES	AMENAZAS
EVALUACION INTERNA	CONDICIONES EXOGENAS		
	POTENCIALIDADES	I	II
	PROBLEMAS/ ESTRANGULAMIENTOS	III	IV
		SUMATORIA	SUMATORIA

SUMATORIA

Fuente: GODET/MACROPLAN.

Técnicamente, puede recurrirse a una matriz de planeamiento (Matriz 3), que permite ejercitar la relación entre los mismos, confiriendo pesos y densidades de interacción, de tal modo que se mapeen las áreas de mayor relevancia para la concentración de las acciones transformadoras (que se potencialice el aprovechamiento de las oportunidades y se reduzca la vulnerabilidad a las amenazas exógenas).

La matriz de planeamiento -adaptación de una matriz semejante propuesta por Michel Godet y desarrollada por MACROPLAN- procura cruzar las oportunidades y amenazas del contexto con los estrangulamientos y potencialidades endógenas, analizando las características de las relaciones y la relevancia de cada factor. La técnica consiste, en primer lugar, en montar una matriz con las informaciones generadas en la anterior: las oportunidades y amenazas del contexto -surgidas del análisis del contexto- son listadas en las columnas de la matriz, separadas por los dos bloques correspondientes; las potencialidades y problemas/estrangulamientos -definidos en el análisis del objeto- son listas en las líneas de la matriz, también separadas en dos bloques. Concluido el montaje de la matriz, el análisis de las relaciones debe hacerse por medio de pesos en las celdas: cada celda indica la relación de los componentes endógenos tienen con los factores exógenos. La definición de los pesos (orden de magnitud que expresa la percepción de la interacción) debe hacerse a partir de las siguientes consideraciones:

- a. Las relaciones expresadas por las celdas del cuadrante I indican la capacidad de las potencialidades endógenas para capturar las oportunidades del contexto, representando el poder ofensivo del sistema objeto.
- b. Las relaciones expresadas por las celdas del cuadrante II indican la capacidad de las potencialidades endógenas para neutralizar o minimizar las amenazas del contexto, representando el poder defensivo del sistema objeto.
- c. Las relaciones expresadas por las celdas del cuadrante III indican la dificultad de los estrangulamiento y problemas endógenos para aprovechar las oportunidades del contexto, representando la limitación ofensiva del sistema objeto.
- d. Las relaciones expresadas por las celdas del cuadrante IV indican la fragilidad de los estrangulamientos y problemas endógenos en la defensa frente a las amenazas del contexto, indicando la vulnerabilidad del sistema objeto.

Los pesos a ser conferidos a las diversas relaciones serán positivos cuando se trate de los cuadrantes I y II -por indicar capacidades positivas de aprovechar potencialidades y enfrentar amenazas, y negativos cuando se trate de los cuadrantes III y IV, por reflejar restricción o vulnerabilidad del sistema ante el contexto. Concluido el ejercicio de conferir pesos a las relaciones referidas, debe realizarse la sumatoria de las líneas y columnas.¹⁵ Los valores de

15. Una alternativa más rigurosa de tratamiento de los pesos (pero también más compleja) sería la inclusión de dos valores en cada celda (dividiéndola en dos partes con corte diagonal); además de la relación entre los factores endógenos y exógenos, se destacaría la intensidad e importancia interna que cada fortaleza o

sumatoria en las líneas y columnas van a indicar diversos tipos de jerarquía para ser tratados en la definición de grandes opciones estratégicas, precisando las prioridades de concentración de las acciones. De ese modo, pueden analizarse sistemáticamente las siguientes jerarquías:

- a. Los mayores pesos positivos encontrados en la columna de sumatoria final indican las potencialidades más calificadas para aprovechar las oportunidades para enfrentar o bordear las amenazas del contexto.

- b. Los mayores pesos negativos encontrados en la columna de sumatoria final indican los problemas que más dificultan el aprovechamiento de las oportunidades y tornan el objeto más vulnerable a las amenazas del contexto.

Estratégicamente, deben ser seleccionados los conjuntos de potencialidades más significativas para ser objeto de un esfuerzo de aprovechamiento privilegiado (oportunidades más accesibles); de la misma manera deben ser seleccionados los estrangulamientos que hacen más vulnerable el sistema para recibir también una atención privilegiada en términos de esfuerzo de reducción y superación (amenazas más graves). O sea, aquellas potencialidades y aquellos estrangulamientos que tuvieran los mayores puntos en la jerarquía de la columna de sumatoria de la matriz deberían merecer atención especial en la formulación de las opciones estratégicas.

Puede hacerse otro tipo de análisis de la matriz, observando los resultados de las columnas, expresados en la última línea de sumatoria. El resultado de la sumatoria de los conjunto I y III identifican una jerarquía de oportunidades que son más susceptibles de aprovechamiento por el sistema objeto. De la misma manera, en la sumatoria de II y IV se va a definir una jerarquía de amenazas con nivel de incidencia que expresa las de mayor vulnerabilidad del sistema-objeto. Esta jerarquía también debe ser analizada con atención para que se estructuren las acciones, de tal modo que se reduzca la vulnerabilidad y eleve la capacidad de aprovechamiento de las oportunidades.

Abordaje desagregado por dimensión

Al mismo tiempo que el equipo central trabaja en el abordaje agregado para definir las opciones estratégicas preliminares, debe realizarse un trabajo desagregado por dimensión para profundizar el análisis, la comprensión de la realidad y la definición de acciones específicas. Esta línea de actividad debe tener como producto final las acciones consistentes desagregadas por dimensión que serán cotejadas con la visión estratégica general y servirá para detallar las opciones estratégicas en líneas de acción por grandes dimensiones, como puede verse en el Gráfico 8. Utilizando el corte en dimensiones sugerido antes, tendríamos un trabajo técnico de definición de los problemas y potencialidades más relevantes para las dimensiones económicas, socio-cultural, ambiental, tecnológica y político-institucional. De esta forma, trabajando de

estrangulamiento tendría en el sistema objeto. La multiplicación de los dos valores (peso e intensidad) daría un indicador más adecuado para la definición de las opciones estratégicas.

manera segmentada sería posible una profundización de análisis para cada uno de los cortes centrales definidos, como forma de cortejo con el abordaje global. ¹⁶

Por lo tanto, el abordaje desagregado deberá pasar por tres grandes etapas de tratamiento técnico:

Definición de los problemas y potencialidades centrales por dimensión

En esta fase del trabajo se debe procurar identificar los problemas y potencialidades más relevantes del sistema-objeto por dimensión en que haya sido segmentado de la totalidad compleja objeto de planeamiento. Cada dimensión cuenta con sus propios referentes teóricos, basados en las disciplinas científicas que le dan apoyo, construyendo sus propios indicadores y parámetros que expresan los problemas y potencialidades. En esta etapa, se realizarían las siguientes actividades:

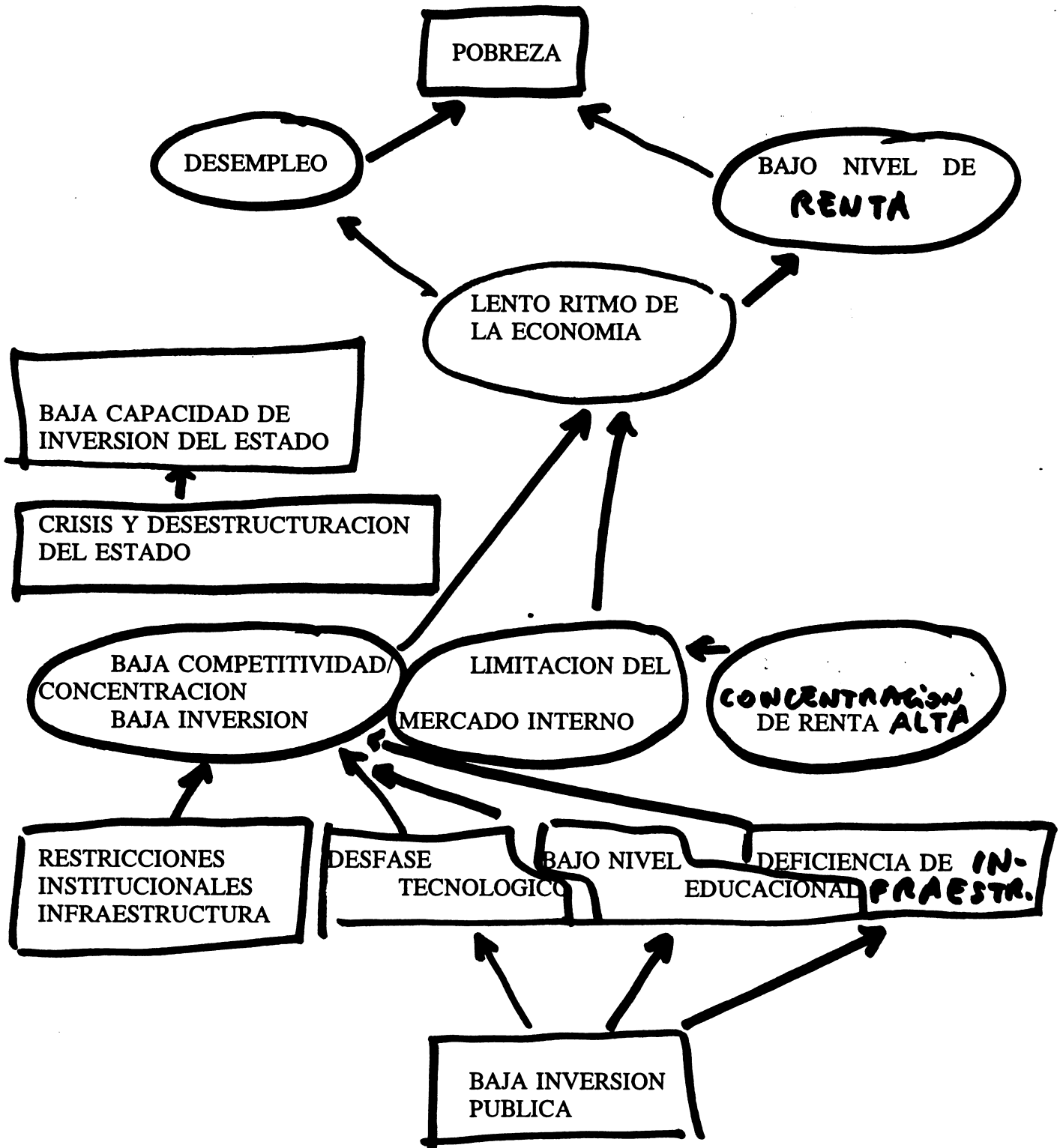
Listado preliminar de problemas y potencialidades

El equipo técnico hace un primer levantamiento exhaustivo de los problemas y potencialidades visibles en la realidad actual o en proceso de maduración. Sin una preocupación en la jerarquización de los problemas y potencialidades, se debe concentrar en un conjunto de factores con efectiva relevancia para el sistema objeto.

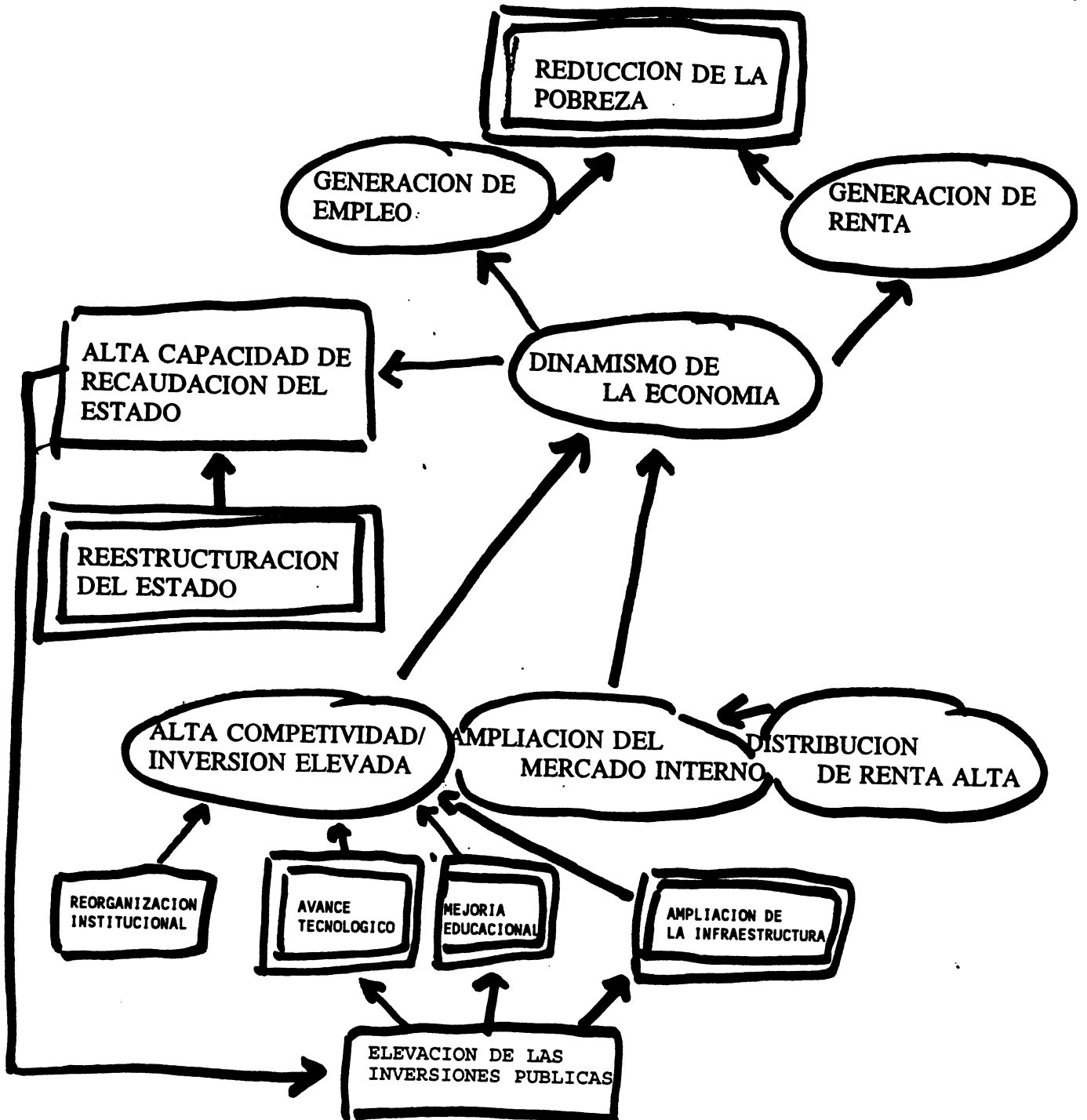
Análisis del encadenamiento (definición de problemas más relevantes)

16. Evidentemente, todo corte analítico para tratamiento técnico representa una simplificación de la realidad compleja; pero constituye un recurso necesario para profundización del estudio que debe ser compensado con el análisis de la interacción de cada parte con el conjunto, en una visión sistémica.

ARBOL DEL PROBLEMA



ARBOL DE ENCADENAMIENTO DE ACCIONES



Debe hacerse un tratamiento para identificar el encadenamiento de causación de los problemas (potencialidades), de tal modo que se facilite el proceso de selección de los más relevantes y determinantes del sistema-objeto. Con tal propósito, debe ser utilizado el conjunto de las técnicas de sistematización presentadas en el abordaje agregado, aplicándolas ahora en forma separada para cada una de las dimensiones: Arbol de Encadenamiento Lógico, Matriz de Interacción y Sistema de Coordenadas de Motricidad y Dependencia. Estas técnicas pueden ser utilizadas alternativa o complementariamente, de tal manera que orienten la selección de los sectores más relevantes que estrangulan o estimulan el desarrollo de la dimensión.

Análisis de la interacción entre las dimensiones

A partir de cada dimensión debe realizarse un análisis de interacción, procurando identificar el intercambio de insumo y producto que los problemas (potencialidades) de cada una de ellas registra con las otras. Para la realización de este análisis, debe utilizarse como instrumento técnico una Matriz Interdimensional, como la Matriz 4.

Este abordaje tiene el propósito de identificar relaciones de causalidad externas a las dimensiones, destacando que determinados problemas de una dimensión pueden estar originados en problemas de otras, así como también el hecho de que la potencialidad de una depende de factores de otra dimensión. Este proceso que va de lo particular a lo general, permite realizar una delimitación adicional de los problemas y potencialidades más relevantes, concentrándose en aquellos que son causas primeras de la realidad de insostenibilidad del objeto.

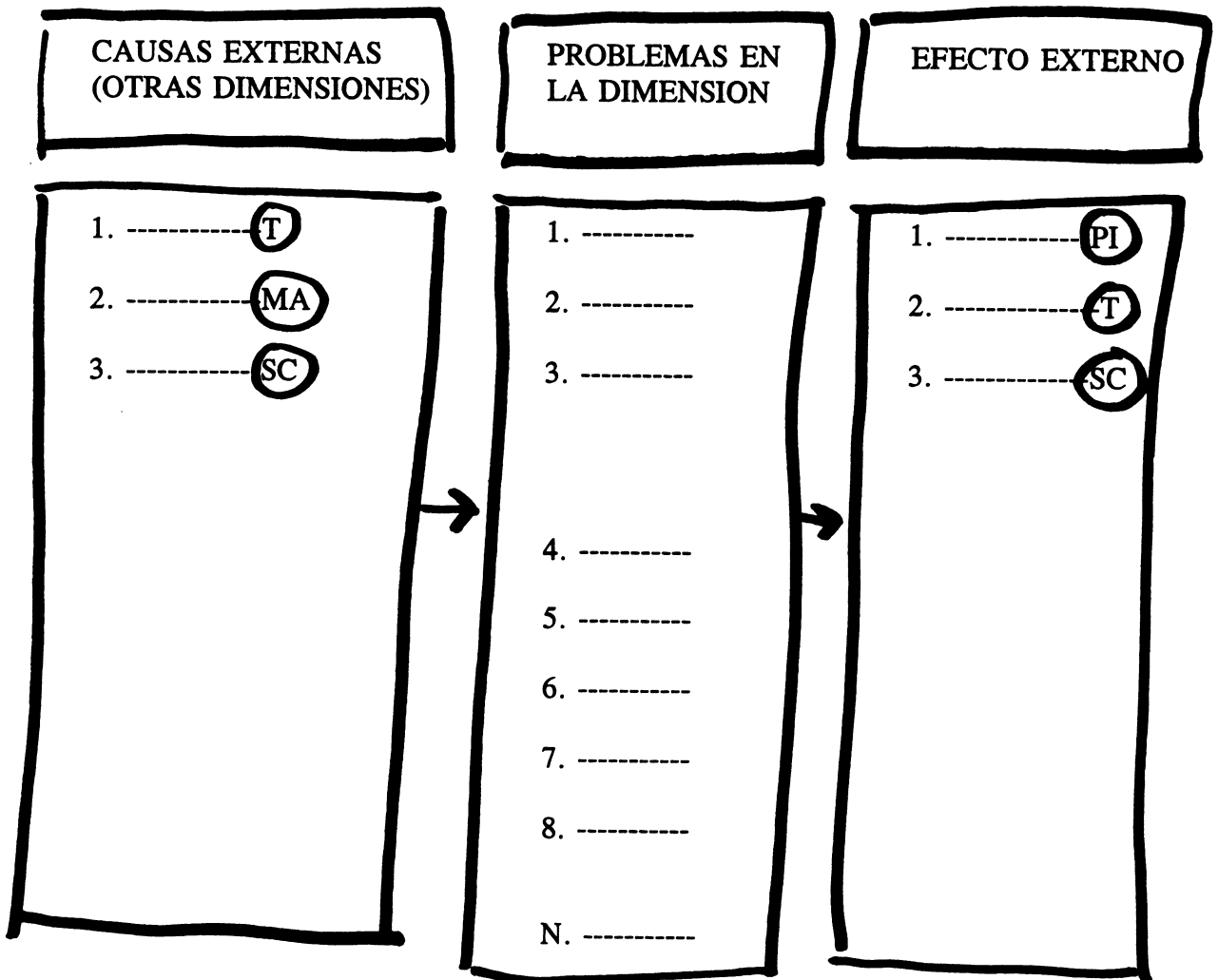
Cada equipo responsable por una dimensión debe listar sus problemas (potencialidades) centrales (identificados por la actividad selectiva anterior) en la columna del medio. En seguida, procura analizar causas externas para cada uno de estos problemas (potencialidades), destacando factores surgidos de otras dimensiones que determinan los mismos. Estas causas externas deben ser escritas en la columna de la izquierda a partir de la visión de la dimensión hacia afuera (sin considerar la producción de problemas de otras dimensiones, generada por otro equipo técnico); además de describir el tipo de problema (potencialidad) considerado como causa externa, debe indicarse la dimensión a la cual está asociada, con la abreviatura de la misma.

Después de analizar las causas externas, debe ser analizado el impacto externo de los problemas (potencialidades) relevantes de la dimensión, identificando los efectos externos que pueden provocar sobre otras dimensiones. Estos eventuales impactos que los problemas de la dimensión pueden generar en las otras deben ser descritos en la columna de la derecha. Mediante un procedimiento semejante, se mencionan los referidos efectos y se procura precisar la dimensión a ser alcanzada, eventualmente, con su abreviatura al lado.

Como resultado de este trabajo se cuenta con varias matrices interdimensionales - una para cada dimensión en que se fragmentó la realidad -, conteniendo informaciones de intercambio de ellas con las otras. Como se trata de una producción segmentada, mirando de dentro hacia fuera, los resultados de las matrices deberán ser confrontados posteriormente, en el proceso de integración.

MATRIZ 4

MATRIZ INTERDIMENSIONAL DE LOS PROBLEMAS



Definición de las acciones prioritarias por dimensión

En la perspectiva de cada dimensión, debe ser explicitado el conjunto de acciones necesarias al enfrentamiento de los problemas centrales y al aprovechamiento de las potencialidades más relevantes. Considerando los objetivos a ser alcanzados por dimensión -sostenibilidad de la dimensión y su contribución a la sostenibilidad del sistema-objeto - deben ser implementadas acciones (a ser convertidas en programas o proyectos, según su grado de abarcamiento) que sean capaces de transformar la realidad insostenible y promover la sostenibilidad. Para la definición de estas acciones deben realizarse las siguientes etapas de trabajo:

Listado preliminar de las acciones

Debe hacerse una primera indicación de acciones adecuadas para alterar la realidad no deseada: enfrentar los problemas y aprovechar las potencialidades. Con tal propósito, se debe analizar la relación entre la realidad actual de la dimensión - con sus problemas y potencialidades - y la realidad deseada para la dimensión, expresada en los objetivos, como muestra el Gráfico 9. La primera lista de acciones necesarias para transformar la realidad en la dimensión, debe ser elaborada a partir de una observación comparativa entre los problemas y potencialidades, por una parte, y los objetivos - lo que se pretende alcanzar en el futuro -, por la otra.

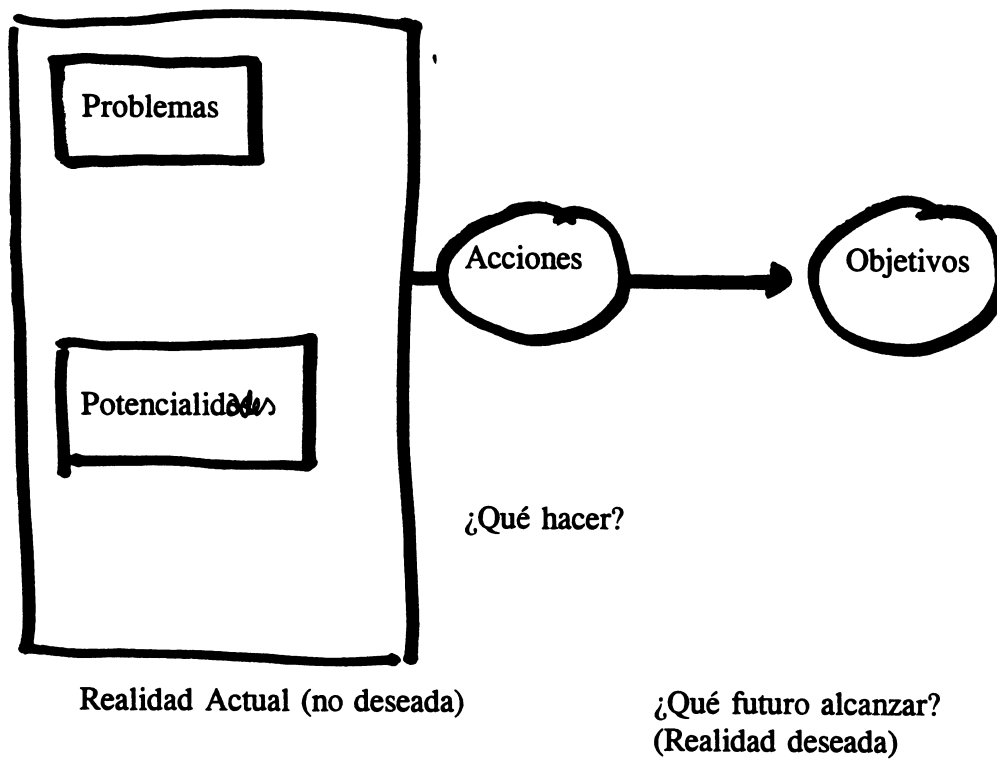


Gráfico 9. Objetivos y acciones

Los objetivos para cada dimensión deben indicar su desarrollo como objetivos específicos a procurar en cada área, entendidos como su evolución en la perspectiva de su sostenibilidad¹⁷ y su contribución de la sostenibilidad para el sistema-objeto.

Análisis del Encadenamiento Lógico de las Acciones

Como forma de identificación de las acciones de mayor impacto y poder transformador de la realidad - prioritarias para la estrategia de desarrollo sostenible - debe realizarse un análisis de la red de causalidad e interacción en cada dimensión. Con tal fin, deben ser utilizadas las mismas técnicas que sirvieron para los tratamientos de los problemas: Arbol de Encadenamiento de las Acciones y Matriz de Interacción (con apoyo del Diagrama Motricidad-Dependencia).

Para una visualización preliminar de la relación entre los problemas y las acciones, se puede construir un árbol de acciones especial, con la inversión del árbol de problemas de la dimensión, sustituyendo los problemas en la secuencia lógica por acciones que reviertan el referido problema. Este árbol de acciones no sustituye al proceso de formulación de los problemas y análisis del encadenamiento lógico de las acciones, pero puede ayudar a delimitar mejor las prioridades.

Análisis de la interacción entre las dimensiones

De la misma manera en que se hizo para los problemas (potencialidades), es necesario analizar el intercambio de las acciones propuestas en cada dimensión con las otras dimensiones, como forma de identificar los condicionantes externos a la implementación con eficacia de las acciones prioritarias por dimensión, así como también los impactos externos que cada acción implementada en una dimensión tiende a generar en otras.

De esta manera, el equipo debe listar en la columna del medio el conjunto de las acciones centrales definidas para cada dimensión. De inmediato, se analizan los requerimientos externos para implementación de cada una de las acciones, destacando factores de otras dimensiones que determinan las acciones en la misma. Estos factores externos deben ser escritos en la columna de la izquierda, a partir de la visión de la dimensión para afuera (sin considerar la producción de acciones de otras dimensiones, generadas por otro equipo técnico); además de describir el tipo de acción requerida como factor externo, debe indicarse la dimensión a la cual está asociada, con la abreviatura de la misma.

¹⁷ En rigor, no se puede hablar de sostenibilidad de una dimensión de manera aislada. La sostenibilidad del desarrollo es una resultante de la compatibilización de las relaciones y los objetivos de crecimiento y la eficiencia económica, la calidad de vida y equidad, y la conservación ambiental.

Luego de analizar los requerimientos externos, debe ser analizado el impacto externo que cada una de las acciones puede generar en otras dimensiones. Con un procedimiento semejante, se designan los referidos impactos en la columna de la derecha y se procura precisar la dimensión a ser eventualmente alcanzada, con su abreviatura al lado. El instrumento técnico adecuado para este ejercicio es la Matriz Interdimensional de las Acciones, semejante a la utilizada en el análisis de los problemas (Matriz 5).

Selectividad consistente de las dimensiones

Los productos generados por cada dimensión, presentando los problemas (potencialidades) centrales y las acciones prioritarias, con sus interacciones (intercambio de insumo y producto) con las otras dimensiones, constituyen la expresión de análisis aislado de cada subsistema del sistema complejo.

Este análisis carece todavía de consistencia y, principalmente, de una rigurosa selectividad que oriente la definición de las prioridades para las acciones de mayor poder transformador de los problemas y aprovechamiento de las potencialidades. Por lo tanto, la etapa posterior del trabajo desagregado debe consistir en un análisis de consistencia entre las partes, permitiendo delimitar los problemas (potencialidades) más significativos y, principalmente, las acciones de máxima prioridad.

MATRIZ 5

MATRIZ INTERDIMENSIONAL DE LAS ACCIONES

REQUERIMIENTO DE OTRAS DIMENSIONES	ACCIONES EN LA DIMENSION	IMPACTOS SOBRE LAS OTRAS
1. ----- (T)	1. -----	1. ----- (T)
2. ----- (PI)	2. -----	2. ----- (SC)
3. ----- (SC)	3. -----	3. ----- (MA)
	4. -----	
	5. -----	
	6. -----	
	7. -----	
	8. -----	
	N. -----	

Esta etapa de trabajo debe producir un análisis consolidado que contenga consistencia y, al mismo tiempo, identifique los factores fundamentales para las acciones desagregadas, en un proceso similar al que se presenta en el Gráfico 10.

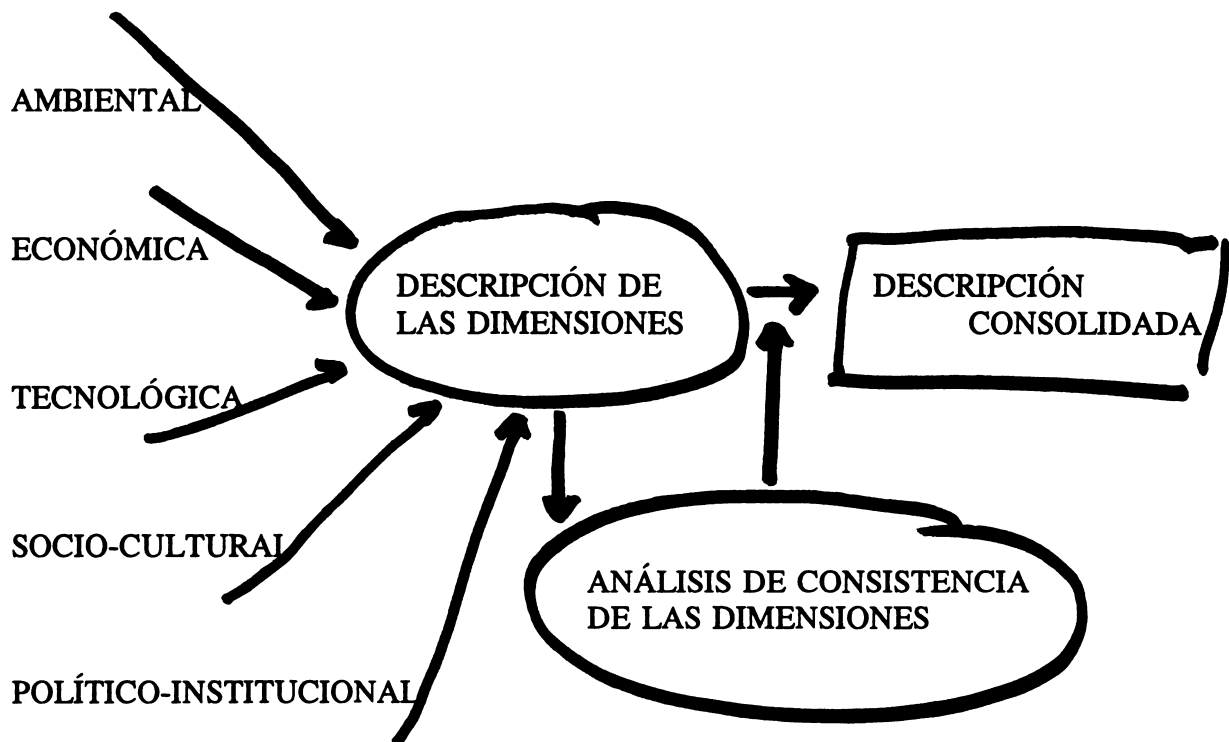


GRÁFICO 10. COMPATIBILIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES

El instrumento técnico para este análisis de consistencia y selectividad será la Matriz de Impactos Cruzados, que agrega y organiza las informaciones contenidas en las matrices interdimensionales construidas separadamente, para cada dimensión (Matriz 6). Esta agregación de matrices puede realizarse inicialmente para los problemas (potencialidades), como una manera de analizar la consistencia de la interpretación de cada una de las dimensiones, pero será necesaria especialmente para las acciones. En este caso, la matriz agregada permite tanto revisar la consistencia de las percepciones como facilitar una delimitación más refinada de acciones, con impactos más amplios en el sistema-objeto.

La Matriz de Impactos Cruzados es una matriz cuadrada, que cruza las dimensiones por ellas mismas y procura listar, en la primera columna, y para cada dimensión, los problemas más relevantes identificados en la actividad realizada sobre "Análisis de la interacción entre las dimensiones" (columna del medio de la Matriz 4). Por otra parte, cada celda de la matriz debe ser dividida en dos partes por una línea diagonal, dejando dos espacios de expresión de los impactos: en la parte superior de la celda, se presentarán las causas externas de los problemas (columna de la izquierda en la Matriz 4), distribuidos en las columnas según la dimensión en que se identifican las causas.

MATRIZ 6
MATRIZ DE IMPACTOS CRUZADOS
PROBLEMAS

DIMENSIONES PROBLEMAS POR DIMENSION	AMBIENTAL	ECONOMICA	TECNOLOGICA	SOCIO- CULTURAL	POLITICO- INSTITUCIONAL
AMBIENTAL Problema A Problema B Problema N		Cca Iae			
ECONOMICA Problema A Problema B Problema N	Cae Iea			Cse Ies	
TECNOLOGICA Problema A Problema B Problema N					
SOCIO- CULTURAL Problema A Problema B Problema N		Ces Ise			
POLITICO- INSTITUCIONAL Problema A Problema B Problema N					

Cea - Causas económicas de los problemas ambientales
Iae - Impacto de los problemas ambientales sobre la dimensión económica

En la parte inferior de las celdas deben ser listados los impactos que los problemas de cada dimensión (líneas) deben tener sobre las otras dimensiones, distribuidos en las columnas respectivas (columna de la derecha de la Matriz 4).¹⁸ Las informaciones de las columnas del medio serán colocadas en las líneas respectivas de cada dimensión, agrupando el conjunto de los problemas por dimensión. Las informaciones de la columna de la izquierda - causas externas de los problemas - deben ser distribuidas en las partes superiores de las celdas en línea con cada dimensión de la matriz interdimensional analizada, localizando en las columnas según la abreviatura representativa de la dimensión causa. Por otra parte, los impactos esperados de cada problemas sobre las otras dimensiones - columna de la derecha de la matriz interdimensional - deben ser distribuidos en las mismas líneas por columna representativa de la dimensión que recibe este impacto (indicada por la abreviatura indicada al lado).

El análisis de consistencia debe ser hecho confrontando los problemas que una dimensión identifica en las otras (causas externas) con los impactos que estas suponen generar en la primera. Así, se deben comparar los conceptos expresados en Cea e Iea, Cae e Iae, Ces e Ies, Cse e Ise, y así sucesivamente, procurando reestructurar la matriz de la forma que se produzca un resultado consistente con las relaciones integradas de problemas.

Un proceso semejante de análisis de consistencia debe ser realizado para las acciones, utilizando también una matriz de impactos cruzados (Matriz 7). Así, en la parte superior de la celda será presentados los requerimientos externos de las acciones (indicados en la primera columna) distribuidos en las columnas de acuerdo con la dimensión en la que se identifican (a las cuales se demandan) los mismos. Y en la parte inferior de las celdas deben ser listados los impactos que las acciones de cada dimensión (líneas) deben tener sobre las otras dimensiones, distribuidos en las columnas respectivas. Las informaciones deben ser localizadas también en las matrices interdimensionales generadas para cada dimensión (matriz 5). Las informaciones de la columna del medio serán colocadas en las líneas respectivas de cada dimensión, agrupando el conjunto de las acciones por dimensión. Las informaciones de la columna de la izquierda -requerimientos externos de las acciones- deben ser distribuidas en las partes superiores de las celdas, en línea con cada dimensión de la matriz interdimensional analizada, localizando en las columnas según la abreviatura representativa de la dimensión que debe ofrecer los requerimientos. Por otra parte, los impactos esperados de cada acción sobre las otras dimensiones -de la matriz interdimensional- deben ser distribuidos en las mismas líneas por columna representativa de la dimensión que recibe este impacto (indicada por la abreviatura colocada al lado).

El análisis de consistencia debe ser hecho confrontando los pre-requisitos que las acciones de una dimensión demandan de las otras (requerimientos externos) con los impactos que las

¹⁸ Si en el montaje de las matrices interdimensionales fuera utilizado un sistema flexible de redacción (cartones móviles), la organización de la matriz consolidada consistirá, en primer momento, sólo en el retiro de las piezas de las matrices y su reubicación en otra que va a consolidar los subsistemas.

acciones de ésta deben generar en la primera. Así, se deben comparar los conceptos expresados en Pea e Iea, Pea e Iac, Pes e Ies, Pse e Ise, y así sucesivamente, procurando reestructurar la matriz de tal manera que se produzca un resultado consistente de las relaciones integradas de las acciones. Este análisis de consistencia constituye una etapa fundamental del planeamiento del desarrollo sostenible, cuando se pretende estructurar la compatibilización entre las dimensiones, asegurando que las acciones en las diversas áreas tengan consistencia, y que una acción destacada en una dimensión no comprometa los resultados esperados en las otras.¹⁹ En este ejercicio, también deben ser identificadas las acciones que, por su dependencia de acciones de otras dimensiones, deben influir en la naturaleza de las formulaciones posteriores en las prioridades de desarrollo.

¹⁹ Los encuentros de compatibilización demandarían aún un tratamiento temporal, que distribuyese las acciones en el tiempo e incorporase los diversos plazos de maduración en cada dimensión. Sin embargo, este es un procedimiento técnico bastante complejo. De cualquier forma, deben ser enunciadas las inconsistencias de corto plazo, señalando evoluciones futuras diferenciadas.

MATRIZ 7
MATRIZ DE IMPACTOS CRUZADOS
ACCIONES

DIMENSIONES ACCIONES POR DIMENSION	AMBIENTAL	ECONOMICA	TECNOLOGICA	SOCIO- CULTURAL	POLITICO- INSTITUCIONAL
AMBIENTAL Acción A Acción B Acción N		Pea /			
ECONOMICA Acción A Acción B Acción N	Pae /			Pse /	
TECNOLOGICA Acción A Acción B Acción N					
SOCIO- CULTURAL Acción A Acción B Acción N		Pes /			
POLITICO- INSTITUCIONAL Acción A Acción B Acción N					

Pea - Pre-requisitos económicos para implementación de las acciones ambientales
Iae - Impacto de las acciones ambientales sobre la dimensión económica

Este proceso debe concluir el abordaje desagregado por dimensión, con la definición de las Acciones Consistentes y Desagregadas por Dimensión, que deben ser confrontadas con el abordaje agregado y al mismo tiempo permitir los detalles técnicos de la estrategia por dimensiones.

Integración de los abordajes

La producción realizada hasta ahora ofrece dos productos diferenciados y complementarios, aunque todavía no necesariamente consistentes e integrados: las opciones estratégicas - resultantes de una formulación agregada- y el conjunto de las acciones prioritarias, resultantes de la formulación desagregada. Para generar la estrategia o plan de desarrollo sostenible será necesario, ahora, integrar estos dos abordajes, procurando construir un cuerpo coherente que presente el referente estratégico y detalle las prioridades por dimensiones. Este trabajo debe ser realizado con base en una comparación entre las opciones estratégicas, que reflejen el resultado de la Matriz de Planeamiento con las prioridades que surgen de la Matriz de Impactos Cruzados de las acciones, reformulada en el análisis de consistencia. De este análisis se debe llegar a una reformulación y refinamiento de las opciones estratégicas y ajustes en las acciones prioritarias de las dimensiones, como una síntesis integradora de la estrategia.

El producto final de esta etapa será la redacción del documento técnico que expresa el plan o estrategia de desarrollo sostenible, con explicitación de los grandes ejes de desarrollo y los vectores estratégicos, así como también de las políticas y programas prioritarios estructurantes del desarrollo sostenible, en los cuales se expresan las acciones de las dimensiones. Asimismo, deben ser explicitados los instrumentos para la implementación de las acciones (vectores, políticas y programas). Por otra parte, como resultado del tratamiento dado a la dimensión político-institucional, debe ser elaborado el modelo de gestión que estructure el flujo institucional y el sistema gerencial de decisión, elaboración, implementación y evaluación de las acciones.

5. ORGANIZACION DEL TRABAJO

La elaboración de una estrategia o plan de desarrollo sostenible - en los términos definidos antes y con base en la metodología propuesta - requiere el montaje de una estructura organizativa adecuada por parte del agente de planeamiento. Esta debe partir de un conjunto de presupuestos institucionales; tendrá como base los postulados del desarrollo sostenible y los condicionantes institucionales.

Presupuestos Organizativos

El sistema de organización del trabajo debe basarse en los siguientes presupuestos:

Participación e involucramiento de la sociedad organizada

Los trabajos deben ser estructurados de tal manera que se asegure la participación y el involucramiento de la sociedad organizada en las definiciones de la estrategia y las prioridades de desarrollo. Los dos principales espacios de participación, de naturaleza diferente y complementaria, son:

- a) Taller con representantes de los actores, en el nivel de agregación consistente con la amplitud y extensión del objeto de planeamiento. En este nivel de participación, los factores se reúnen en un período corto pero intenso de trabajo para lograr una comprensión general de la realidad y formular prioridades de acciones para el desarrollo.
- b) Organización de pequeños grupos temáticos de la sociedad, para discutir con el equipo técnico durante la marcha de los trabajos. Como forma de complementar la formulación del Taller y asegurar una participación en el transcurso del trabajo, se formarían grupos de actores por dimensión, de acuerdo con su afinidad temática, para discutir con los técnicos de las mismas.

Asimismo, debe ser constituida una instancia deliberativa de alto nivel con el conjunto de actores sociales (como se indica en el Gráfico 6) con el fin de analizar y recomendar ajustes y alteraciones en los resultados de la producción técnica agregada, después de la integración de los abordajes. La utilización de la técnica Delfos, recomendada en las actividades de consulta, tiene un sentido de recolección de informaciones y conocimiento acumulado por personalidades y líderes, con menor contenido efectivo de manifestación política de la voluntad de los actores.

Capilaridad en las instituciones públicas

Para que el planeamiento logre un compromiso efectivo de las instituciones públicas y de los decisores en el aparato del Estado, es necesario que se estructure de tal manera que se cree un sistema de capilaridad durante el proceso de producción de la estrategia o plan de desarrollo sostenible. De esa manera, deben ser utilizados dos recursos de participación institucional.

- a) Participación de las instituciones en grupos de trabajos temáticos, de acuerdo con el perfil de cada institución involucrada. Para asegurar la riqueza y calidad del trabajo en el abordaje desagregado por dimensión, se crearía un grupo de trabajo para cada dimensión, compuesto por técnicos de diferentes áreas específicas de la administración pública, distribuidos según sus responsabilidades. Estos grupos compondrían un abordaje multidisciplinario y multi-institucional, con involucramiento de las instituciones y órganos públicos comprometidos directamente con la elaboración de la estrategia o plan.

- b) Taller de involucramiento de instituciones públicas, con la construcción de la Matriz de Involucramiento. Para complementar la formulación del modelo de gestión, con detalles de la dimensión político-institucional, se podría realizar un taller especial con los agentes e instituciones públicas, para lograr el montaje de la matriz de involucramiento. Esta actividad no debería limitarse a las instituciones directamente involucradas en la elaboración de la estrategia, sino que comprendería a todas aquellas que tengan intereses en involucramientos, directos o indirectos, con el objeto de planeamiento.

Estructura organizativa

La estructura organizativa debe ser formada por un equipo central de coordinación con una base multidisciplinaria mínima que permita articular la producción de diferentes grupos con sus dimensiones, reuniendo técnicos de la institución central de planeamiento (como se presenta en el flujograma anexo). Este equipo central puede ser apoyado por consultores especializados en los aspectos metodológicos y también técnicos y específicos, siempre que hubiera necesidad. Este equipo debe coordinar cinco grupos de trabajo²⁰ (GT) distribuidos en las dimensiones que, en su orden, se articulan con cinco grupos sociales (GS), en estrecha integración. Los GT deberán ser formados por técnicos de los diferentes órganos públicos, de acuerdo con sus áreas temáticas y afinidades con las dimensiones, y los GS estarán compuestos por representantes de la sociedad organizada, según sus áreas de interés y perfil socioeconómico, en relación con las dimensiones.

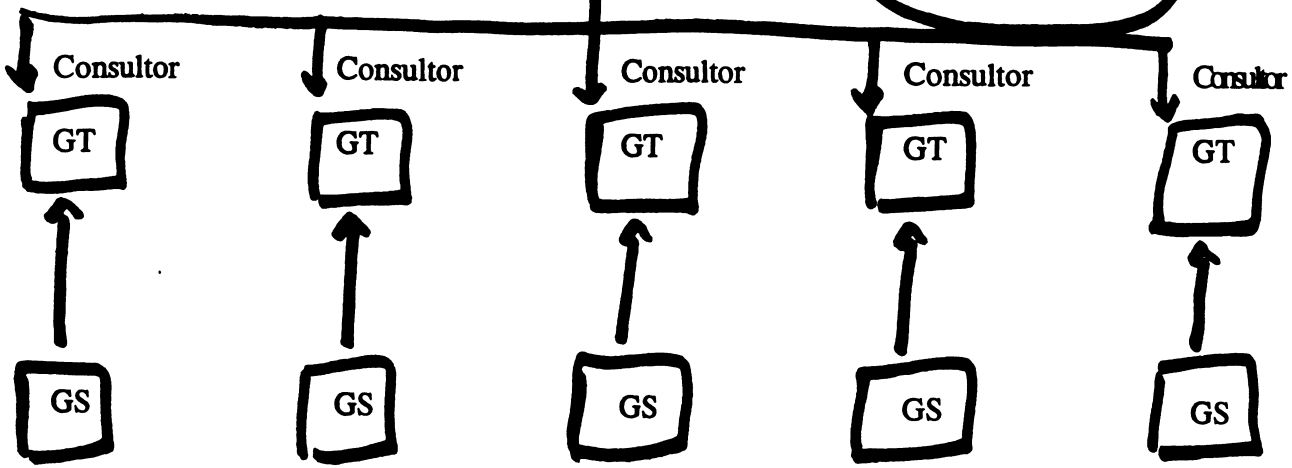
²⁰ El número de grupos de trabajo es flexible y dependerá del corte que se diera en la realidad en términos de dimensiones a ser trabajadas en forma desagregada.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

EQUIPO CENTRAL DE COORDINACIÓN

Consultoría

INSTANCIA DELIBERATIVA



Ambiental

Económica

Tecnológica

Socio-cultural

Político-
Instituc.

BIBLIOGRAFIA

ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. 1987. Do planejamento estratégico à administração estratégica. Sao Paulo, Editora Atlas.

ALVES, Edgard Luiz G; LIMA, Mozart de Abreu. 1991. Crise e planejamento estratégico-situacional. In Sao Paulo em Perspectiva. Vol. 5 n° 4. Outubro-diciembre. Fundação SEADE.

BOISIER, Sérgio. 1992. El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (Conceptos, problemas y métodos). Cuzco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

BOISIER, Sérgio. 1995. El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno (mimeo) Santiago, Chile.

BUARQUE, Sérgio C. 1985. Ocio compulsório e trabalho compulsivo. Progreso técnico e gestão social do tempo no capitalismo maduro e nas economias de industrialização tardia. Disertación de Maestría. Recife. PIMES.UFPe.

BUARQUE, Sérgio C., 1986. Ciencia, tecnología y desenvolvimiento regional. In Cadernos de Ciências Sociais. Vol. 2 n°2. Julio/diciembre. Editora Massangana, Recife.

BUARQUE, Sérgio C., 1990. Roteiro metodológico para a elaboração do plano de desenvolvimiento da Amazônia (mimeo). Recife.

BUARQUE, Sérgio C., 1991. Planejamento do desenvolvimento sustentável. Problemas teóricos e técnicos de un nova abordagem do planejamento. Ponencia presentada en Seminario del ICID (mimeo). Recife.

BUARQUE, Sérgio C., 1994. Metodologia de elaboração de planos diretores para áreas programas da Amazônia (mimeo). Belém.

BUARQUE, Sérgio C., 1994. Desenvolvimento sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (mimeo). Recife.

BUARQUE, Sérgio C. y SOUSA, Ester Maria Aguiar. 1995. Pobreza e meio ambiente no Brasil. Documento a ser publicado en la colección latinoamericana por la Fundación Konrad Adenauer. Recife.

CARVALHO, Otamar. 1988. A economia política do Nordeste - secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro/Brasília. Editora Campus.

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1990. Transformación productiva con equidad - la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina. Santiago de Chile. CEPAL.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. 1993. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, Editora Vozes.

COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. 1987. Nuestro futuro común. Informe Brundtland. Naciones Unidas.

DALY, Herman E. Verano de 1991. Operational principles for sustainable development. In Earth Athics.

DOWBOR, Ladislau. 1987. Introdução ao planejamento municipal. São Paulo. Brasiliense.

FIGUEIROA GALVAO, Antonio Carlos y RAMOS VASCONCELOS, Ronaldo. 1995. Novos elementos para repensar o planejamento regional. (mimeo). IPEA.

INGELSTAM, Lars. 1987. La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología. Santiago, Chile. Revista de la Cepal n°31.

GODET, Michel. 1984. Prospective et Planification Stratégique. Paris. CPE.

GTZ-Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit. Sin fecha. Seminário de planejamento de projeto (SPP): Método ZOPP (mimeo).

LOUREIRO *et al.* 1991. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. In RATTNER, Henrique (coordinador) Sustainable development. Trends and perspectives. Borrador (mimeo).

MACROPLAN. 1992. Introdução à administração estratégica. Rio de Janeiro. FINEP.

de MATTOS, Carlos. 1988. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In Estado e Planejamento: sonhos e realidade. Brasília. IPEA/CENDEC.

MATUS, Carlos. 1989. Adeus Senhor Presidente. Planejamento, anti-planejamento e governo. Recife. Litteris Editora.

MATUS, Carlos. 1989a. El líder sin Estado Mayor. Material didáctico del II Curso Internacional de Alta Dirección (mimeo). Caracas.

MATUS, Carlos. 1993a. El PES en la práctica. Material didáctico del Curso Governo e Planejamento. Brasilia. IPEA/CENDEC (mimeo).

MATUS, Carlos. 1993b. Análise estratégica. Material didáctico del Curso Governo e Planejamento. Brasilia. IPEA/CENDEC (mimeo).

MEADOWS, Dennis L. *et al.* 1981. Los límites del crecimiento. México. Fondo de Cultura Económica.

MINK, Stephen. Diciembre de 1993. Poverty and the environment. Finance & Development. Vol.30 n°4.

MORIN, Edgar. O paradigma perdido. A natureza humana. Publicações Europa-América/Biblioteca Universitária. 3 Ed. Lisboa.

ODUM, Howard T. 1980. Ambiente, energia y sociedad. Barcelona. Editorial Blume.

PORTO, Claudio Américo; SOUZA, Nelmar Medeiros; BUARQUE, Sérgio C. 1991. Construção de cenários e prospecção de futuros. Recife. Litteris Editora.

RAMOS, Alberto Guerreiro. 1983. A modernização em nova perspectiva. Em busca do modelo de possibilidades. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública. Enero-marzo.

SACHS, Ignacy. 1990. Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento: produzir sem destruir -o caso do Brasil- In Revista de Economía Política. Vol. 10 n°1. Sao Paulo. Editora Brasiliense.

SACHS, Ignacy. 1986. Ecodesenvolvimento-Crescer sem Destruir. Sao Paulo. Editora Vértice.

SACHS, Ignacy. 1980. Stratégies de l'Ecodéveloppement. Paris. Editions Economie et Humanisme/Les Editions Ouvrières.

SEPULVEDA, Sergio. s.f. Texto sin título (mimeo).

SOUSA, Ester Maria Aguiar de. 1994. Desenvolvimento sustentável. Um marco conceitual para o ARIDAS (mimeo).

TORRES, Santiago. 1981. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: Aspectos operacionales. In SUNKEL, Oswaldo y GLICO N. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.

UTRIA, Rubén D. 1981. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: una posible guía metodológica. In Oswaldo SUNKEL y N. GLICO. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.

VARELA, Carmen Augusta. 1994. Pobreza e desenvolvimento sustentável. In Taller sobre Economía de Sostenibilidad. Principios, Desafíos y Aplicaciones (mimeo). Recife.

INTRODUCCION

El desarrollo de la agricultura en general y del sector rural en particular en América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta en la actualidad nuevos retos y oportunidades, como resultado de la creciente globalización de sus economías y la apertura comercial global.

Por otra parte, durante décadas ALC ha luchado por disminuir los contingentes de su población pobre, que aún persiste en el sector urbano y en las áreas rurales; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, en parte debido a la excesiva centralización de las decisiones políticas y a la concentración espacial de la inversión pública y privada en un reducido número de centros urbanos de tamaño mediano y grande, en algunas regiones del territorio nacional. Asimismo, las políticas de estabilización económica que la mayoría de los países implementan han reducido drásticamente la inversión pública hacia aquellas instituciones que prestan servicios a la población rural; ambos fenómenos han generado en impactos sociales indeseados, traduciéndose en mayores niveles de pobreza en todos los sectores de la economía y transformándose en posibles factores desestabilizantes del sistema social nacional.

En todos los países ha aparecido, en los últimos años, una nueva tendencia que impulsa la descentralización de las funciones públicas y una mayor participación de las comunidades en los gobiernos locales o municipales. Se espera con ello fomentar un proceso de desarrollo que responda a las demandas de la clientela y que tiene como base operativa la participación ciudadana, con la perspectiva de que este proceso aumente la eficiencia en el uso de los recursos públicos y garantice una distribución más equitativa entre las distin-

FIKA
2872
7996
MFN-5760

tas categorías sociales, así como también entre las diversas regiones de cada territorio nacional.

En ese contexto, uno de los desafíos principales que tienen los países de América Latina y el Caribe es promover el desarrollo sostenible de sus economías, cuya base sea la competitividad de la agricultura con niveles crecientes de equidad social, espacial y ecológica.

El redireccionamiento político - administrativo del proceso de toma de decisiones hacia las municipalidades, descubre un conjunto de nuevas necesidades operativas y funcionales de los propios gobiernos locales; entre éstos se pueden mencionar instrumentos que orienten la canalización eficiente de recursos financieros hacia prioridades de inversión técnicamente definidas.

UNA REVISIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La visión espacial y el manejo territorial del concepto de desarrollo rural sostenible que orienta esta metodología tiene, como punto de partida, los principales planteamientos teóricos y metodológicos del desarrollo económico regional y es complementada con algunos elementos de geografía moderna. Estos, a su vez, tienen como fundamento el análisis de los problemas económicos y sociales geográficamente localizados, para lo cual se utilizan modelos económicos y matemáticos. (Gore 1984) En este contexto, estas ciencias tienen como principal preocupación el diseño de instrumentos de política para el desarrollo espacial en regiones y áreas urbanas, en especial aquellas que buscan corregir los desequilibrios de ingresos, tasas sesgadas de crecimiento de producción y patrones inadecuados de transporte y movimiento de bienes. El objetivo global que ordena este tipo de análisis es el bienestar de la sociedad nacional. Además, dichas disciplinas prestan especial atención al análisis de sistemas económico-ecológicos, a la formación de grupos de negociación (coaliciones) y a la resolución de conflictos. Esta última preocupación se debe al reconocimiento de que los actores productivos, localizados en determinados espacios territoriales, no sólo responden a factores económicos en sus procesos de toma de decisiones.

La visión aquí planteada tiene como eje motor el mercado, en sentido estricto; se ponderan los elementos económicos tradicionales

y se presta especial atención a sus actores sociales. Al mismo tiempo, se enfatizan las interfaces entre la agricultura, la base de recursos naturales y el comercio. En este sentido, los argumentos elaborados se encaminan en la dirección típica del desarrollo regional, (Boisier 1992) lo cual implica un proceso de cambio en diversas dimensiones: la socioeconómica, la ecológica, la político-institucional y la tecnológica-productiva, así como también sus interacciones. Es decir, se da un viraje hacia el uso y manejo racional de unidades territoriales (regiones y microrregiones) para concretar una perspectiva de desarrollo de largo plazo. De hecho, se plantean cambios que comprenden la reasignación en el uso de la base de los recursos naturales y el acceso a ellos; aumentos en los niveles de productividad y en el grado de diversificación de la producción; la transferencia del poder político hacia los gobiernos locales; la redistribución del acceso a los procesos de toma de decisiones y la distribución equitativa de las oportunidades generadoras de empleo e ingresos, entre otros.

El Desarrollo Sostenible Microrregional se concibe como un marco de referencia conceptual orientador de estrategias, políticas y programas de desarrollo rural nacional, el cual sirve de fundamento tanto para lograr cambios en las causas estructurales y funcionales de los desequilibrios espaciales y socioeconómicos, como para corregir algunas tendencias indeseables y promover la transformación del medio rural con una perspectiva de largo plazo. Todo ello en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo y con las debidas vinculaciones al comercio doméstico e internacional.

DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PLANO NACIONAL

El desarrollo sostenible (DS) nacional toma como uno de sus puntos de referencia la definición planteada por el informe de la Comisión Brundtland. En él se define el DS "como el proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas." (Naciones Unidas 1987) En esta perspectiva, el desarrollo económico y el uso racional de los recursos medioambientales están inexora-

blemente vinculados. El DS se plantea en términos de aquel proceso de transformación de las diferentes dimensiones o componentes del "sistema de la sociedad nacional" (Trigo et al 1991) que implica mutaciones en la asignación de las inversiones, los cambios institucionales y políticos, conjugados con las transformaciones de orden tecnológico e informático que garanticen un uso racional de la base de recursos medioambientales y, con éstos, satisfacer las necesidades y aspiraciones de todos los grupos sociales en el presente y el futuro.

Desde una perspectiva de corte ecológico y ético se plantea el DS como una relación entre sistemas ecológicos de mayor cobertura y dinamicidad, en los cuales se afiancen los siguientes elementos: a. que la vida humana pueda continuar indefinidamente; b. que las individualidades humanas tengan la posibilidad de crecer y multiplicarse; c. que las particularidades culturales puedan sobrevivir; d. que las actividades humanas se procesen dentro de límites que no pongan en peligro la diversidad, complejidad y funciones del sistema ecológico que sirve de base a la vida. (Constanza, R. y otros, 1991)

Ya en la vertiente de la nueva economía ecológica, el desarrollo sostenible en el plano nacional enfatiza no sólo la importancia de la ineficiencia e ineficacia del mercado como causa de la degradación de los recursos naturales, sino también la necesidad de su gestión eficiente. Esta definición reconoce los factores condicionantes de carácter ecológico y distributivo de la economía y el papel trascendental que pueden desempeñar las instituciones para promover un manejo racional del medio ambiente. Esta concepción refleja la importancia que tiene la eficiencia económica en el uso de los recursos naturales, pero también subraya los aspectos distributivos del desarrollo entre generaciones y entre grupos sociales de una misma generación.

En el ámbito nacional, la concepción del DS de la agricultura y el medio rural se concibe como parte de un proceso que se vincula, por lo menos, con dos interfaces: la base de recursos naturales y el medio ambiente, en general, y el comercio, en particular. Es decir, los actores sociales y agentes económicos utilizan la base de recursos naturales y adquieren insumos para satisfacer sus necesidades de

producción, y ofrecer bienes y servicios a los consumidores mediante la intermediación de los "mercados" y sus respectivos agentes. Todo este proceso tiene como superestructura el sistema institucional y jurídico vigente en cada país.

Las decisiones sobre política macroeconómica tomadas en el plano nacional, evidentemente, condicionan las posibilidades reales para promover actividades concertadas y coherentes de DS a nivel meso y microrregional.

En el contexto anterior, la pobreza se visualiza como causa y efecto de los desequilibrios estructurales nacionales y se postula que cualquier esfuerzo que se realice para resolver los problemas ambientales será neutralizado, a menos que se adopte una perspectiva distributiva más amplia para resolverlo. Tanto los pobres rurales como los urbanos generalmente se ven compelidos a hacer un uso intensivo de los limitados recursos naturales a los cuales tienen acceso. Al mismo tiempo, sus objetivos de corto plazo los inducen a minimizar sus costos de producción. Ambas situaciones provocan costos medioambientales que se traducen en el alto grado de erosión del suelo, la alteración de microcuencas y las fuentes de agua, la pérdida en la calidad del agua disponible, el vertido de efluentes contaminantes, entre otros.

En esta línea de análisis, cabe retomar los argumentos de Hollis Chenery y de sus colegas más modernos, como Montek S. Ahluwalia, quienes plantean que "para ser realistas, los objetivos distributivos de los beneficios del desarrollo deben ir más allá de las medidas de alivio a la pobreza para cubrir temas que afectarán en alguna medida a los no pobres" (Ahluwalia, 1995)

En síntesis, para que el desarrollo sea sostenible debe ser concebido como un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual la tríloga equidad, sostenibilidad y competitividad se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales y políticos y tecnológico-productivos (Fig. 1). Dicha figura representa un sistema microrregional compuesto por las cuatro dimen-

Como es evidente, en el centro de la discusión del DS se encuentra el ser humano, su cultura, sus estilos de vida y sus patrones de producción y consumo. Es claro que la transformación multidimensional, aludida anteriormente, tiene como punto de partida la reeducación de los recursos humanos a todos los niveles.

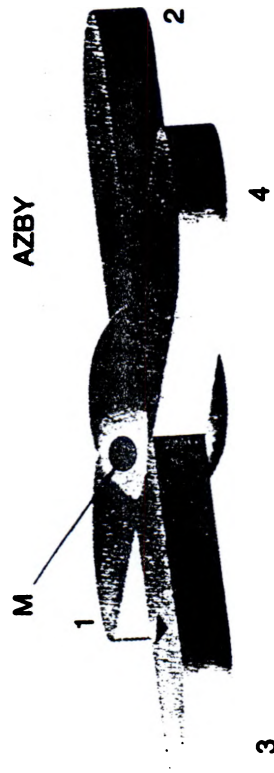
Finalmente, los vínculos entre desarrollo sostenible nacional y desarrollo regional y microrregional sostenible son obvios; de hecho, en orden descendente, cada uno de ellos es un subconjunto del anterior; así, el DSM se entiende como una submatriz de un proceso significativamente más amplio (nacional), el cual involucra factores y actores nacionales e internacionales que condicionan permanentemente el quehacer a los otros dos niveles. (Potter y Richardson 1993)

HETEROGENEIDAD: BASE PARA UN ENFOQUE ESPACIAL

El estilo de desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países de la Región ha producido diversos tipos de efectos, a menudo deseados y previsible, en algunos casos, totalmente indeseados e imprevisibles. Estos efectos son perceptibles en perfiles variados de tiempo (desde unos pocos meses hasta algunas décadas) y condicionan la configuración de los patrones de asignación de recursos, distribución de los beneficios del desarrollo y manejo de los recursos naturales. Es decir, el modelo nacional de desarrollo determina la distribución espacial de las actividades económicas, la concentración territorial de la población, la localización y el grado de crecimiento de los centros urbanos, así como también los tipos de vínculos entre determinadas unidades territoriales y el resto de un país.

En la práctica, este fenómeno ha generado un proceso de diferenciación espacial en el cual cada región adquiere papeles productivo-económicos y sociopolíticos concretos, como componente funcional de una compleja matriz de desarrollo nacional. Además, esta especificidad espacial ha inducido tipos particulares de vinculación entre diversas unidades territoriales en un espacio nacional; en algunas regiones, tienen la connotación de una relación de dependencia mientras que, en otras, implican un papel de dominancia. (Boisier 1994).

siones, así como por las interacciones al interior de cada una de ellas y entre ellas. El espacio de interacción entre las dimensiones está representada por la esfera AZBY y es definido, en principio, como el "espacio de desarrollo sostenible"; esto es el sistema sólo puede alcanzar un equilibrio estable en su interior tal como señala el punto M.



DIMENSIONES:

1. Institucional-política
2. Socio-económica
3. Productivo-tecnológica
4. Ecológica

Fig. 1. Sistema Microrregional Multidimensional

Los planteamientos presentados se constituyen en los principales desafíos por resolver, con respecto a la posibilidad efectiva de la asignación presente de la producción, el consumo y, por ende, el grado de utilización de la base de recursos medioambientales, entre diversos espacios territoriales y entre diferentes grupos sociales. Este reto se torna aún más complejo al incorporar explícitamente el tema de la intertemporalidad; es decir, las mismas relaciones arriba señaladas deben ser analizadas con la incorporación de un factor adicional: el tiempo -presente versus futuro-, lo cual acrecienta algunos elementos intangibles en una función que, por definición, es suficientemente compleja.

La diferenciación espacial y los tipos de enlaces entre regiones se hacen evidentes por medio de tres características del sistema socioeconómico y político-institucional: i) concentración geográfica de las actividades económicas y de la población en unas pocas unidades territoriales y en centros urbanos que tienden a transformarse en megalópolis; ii) centralización, en estas unidades territoriales, del sistema institucional responsable por los procesos de toma de decisiones; iii) disparidades extremas en el nivel de las condiciones de vida entre la población localizada en estas unidades territoriales y la que habita en otros espacios territoriales.

Las diferencias establecidas dentro de los sistemas aludidos son el punto de partida del enfoque conceptual del DSM. De hecho, la heterogeneidad espacial y socioeconómica instaurada en el sector rural, la diversidad institucional y política de las situaciones locales y las diferencias ecológicas entre unidades territoriales, así como los enlaces desarrollados por estas unidades con el resto de la economía, delimitan los elementos centrales del diagnóstico sobre los cuales se fundamenta la propuesta de desarrollo sostenible microrregional.

Esta propuesta tiene como elementos gravitantes la modificación de aquellas variables que generan las tendencias desequilibrantes en las dimensiones socioeconómicas, políticas y ecológicas, así como también entre ellas. Para eso se propone trabajar con base en escenarios alternativos de desarrollo, los cuales implican procesos de transición entre un estadio actual y una situación futura. Como es fácil deducir, cada proceso de transición supone períodos de maduración diversos y requerimientos de inversión diferentes, en función de la brecha entre el nivel de desarrollo presente y la visión del nivel futuro planteado como objetivo.

APROXIMACION CONCEPTUAL

Se define el DSM como el proceso de transformación de estas unidades territoriales, fundamentado en una estrategia nacional y políticas *ad hoc* diseñadas específicamente para superar los factores responsables por los desequilibrios espaciales, sociales, económicos e institucionales, que impiden el pleno desarrollo del sector rural e inhiben una efectiva participación de su población en los beneficios del proceso de crecimiento.

No obstante, este enfoque reconoce las fallas del mercado como una de las causas del uso irracional de los recursos naturales renovables. También concede un papel crítico a las diferencias intergeneracionales, sociales y espaciales que impone el modelo de desarrollo nacional. La definición resalta, por un lado, la importancia de la eficiencia económica para promover el desarrollo sostenible en el sector rural y, a la vez considera la enorme importancia de una distribución equitativa en el acceso a los beneficios del desarrollo económico. (A. Ahluwalia 1995).

En ese contexto, los objetivos del DSM trascienden ampliamente las actividades aisladas y/o los proyectos específicamente diseñados para pequeños productores o campesinos; dichos objetivos establecen tanto la transformación de las relaciones y tendencias estructurales responsables por los desequilibrios espaciales del sector rural, como la rearticulación equitativa de aquellas unidades territoriales marginadas a los centros regionales y/o nacionales de desarrollo económico. Evidentemente, esta definición propone explícitamente una perspectiva multidimensional de largo plazo, que garantice el uso racional de los recursos renovables.

Este enfoque define a la microrregión como la unidad de análisis, planificación y acción para el desarrollo rural sostenible. Este espacio de operación se define como el escenario territorial en el que se procesan relaciones sociales y económicas históricamente determinadas y cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Esta unidad territorial presenta cierto grado de homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y de sus limitaciones, tanto ecológicas y productivas como sociales e institucionales; desde esta perspectiva, representa un escenario apropiado para asignar recursos que promuevan su transformación multidimensional.

La microrregión se concibe, entonces, como aquel espacio mínimo en el cual es posible ejecutar actividades de naturaleza diversa, tales como la protección de recursos naturales estratégicos (suelo, fuentes de agua dulce y la biodiversidad presente en el bosque tropical y otros ecosistemas) y el desarrollo de programas orientados a potenciar las capacidades productivas de la comunidad y de combatir a la pobreza, entre otros.

En términos económico-productivos, adquiere especial relevancia el estímulo que se le otorgue a la competitividad a nivel de empresas productivas primarias y sus vinculaciones a determinadas cadenas producción-consumo, como por ejemplo cadenas agroalimentarias. Con este objetivo, en un contexto de organización y planificación microrregional se pueden superar los puntos de estrangulamiento causados por la inadecuada infraestructura física y social (en carreteras, puestos de salud, telecomunicaciones, investigación aplicada sobre tecnología, educación-capacitación y escasa capacidad gerencial en el sector público y el privado). Este énfasis en la competitividad plantea la respuesta a la cuestión básica de que para llegar a ser competitiva la agricultura y el medio rural, la población rural debe contar con el acceso a los servicios de apoyo a la producción y con los servicios sociales básicos.

La importancia de visualizar escenarios territoriales viabiliza también la incorporación de una lógica de economías de escala para determinadas actividades productivas; en efecto, en este argumento es importante resaltar el posicionamiento de Porter (Porter 1990) con respecto a la concentración geográfica (*clusters*) de ciertas actividades productivas, cuyo propósito es garantizar la eficiencia por medio de la sinergia entre actividades y destrezas en el desempeño de tareas complementarias, que integran la compleja cadena entre producción primaria y comercialización de bienes y servicios.

Este tipo de concatenación entre producción y consumo viabiliza el aprovechamiento completo de determinados subproductos del proceso productivo primario; tal es el caso de actividades pecuarias y del uso eficiente y apropiado de cueros, cuyo valor agregado puede tomarse, inclusive, mayor que el valor del producto principal, carne o leche. Los ejemplos más conocidos son el salmón en Chile, la piña en Costa Rica, los cítricos en Brasil, ciertas hortalizas en Guatemala y las flores en Colombia.

Desde el punto de vista operativo, la definición de la unidad de análisis y operación debe ser vista de manera pragmática y flexible. En algunos casos, la microrregión puede corresponder con el espacio físico de una microcuenca; en otros, esta unidad podrá establecerse como equivalente a un municipio o a un grupo de municipios. El

trabajo en estos escenarios pretende precisamente integrar la dimensión político-administrativa con aquellas que se relacionan con el manejo de los recursos naturales y la organización social y que, al mismo tiempo, constituyen un escenario apropiado para la ejecución de actividades de planificación con plena participación de la población local.

En resumen, lo que se pretende es orientar la acción hacia una unidad territorial en la cual se puedan realizar diagnósticos que sirvan de base a estrategias de desarrollo sostenible, conducentes a programas de inversión y proyectos específicos. Esto, como parte de un proceso de planificación descentralizada, orientada por una instancia de gobierno local, con plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y con una perspectiva multidimensional y de largo plazo.

En la práctica, este enfoque tiene por objeto instrumentar las instancias de gobiernos locales o regionales, localizando (*geo-referenciando*) su potencial y sus principales cuellos de botella o conflictos, para luego diseñar estrategias de desarrollo que se ajusten a su realidad y permitan potenciar su base productiva.

DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El tratamiento multidimensional del desarrollo sostenible es apenas el reflejo de la compleja realidad del "sistema nacional" y de cada uno de aquellos componentes que se busca modificar para transformar el medio rural. No obstante se reconoce que cada dimensión tiene sus características propias y, a la vez, está condicionada y condiciona las otras dimensiones. Estas se presentan a continuación en forma separada con fines didácticos. En efecto, las interacciones entre componentes de diferentes dimensiones pueden, en determinado momento y circunstancia, ser tan importantes como los componentes principales de una dimensión señalada.

Tal como se mencionó arriba, conceptualmente se conciben cuatro dimensiones del DSM que corresponden, a su vez, a igual número de componentes del sistema de ordenamiento de las sociedades nacionales. De manera sucinta, la lógica de esos ordenamientos

tiene como base, además de la organización de dichas sociedades, a los mecanismos de articulación entre los diversos grupos, para cumplir las actividades básicas de producción y reproducción (*dimensión socioeconómica*).

Para garantizar el funcionamiento de las sociedades nacionales se han establecido diversos arreglos institucionales y políticos, cuyo objetivo es normar y orientar sus actividades y relaciones (*dimensión institucional-política*). Este esquema de ordenamiento social ha puesto especial énfasis en las normas de las actividades productivas y en la utilización de la tecnología, como instrumento para asegurar la supervivencia de sus poblaciones, y para garantizar excedentes que viabilicen el comercio con otros países (*dimensión productivo-tecnológica*). Todas estas actividades productivas utilizan energía y recursos naturales renovables y no renovables como insumos básicos y generan bienes de consumo y/o productos primarios; a la vez, en la mayoría de los casos, ocasionan externalidades medioambientales negativas: efluentes contaminantes, erosión, deforestación, entre otras (*dimensión ecológica*).

a. Dimensión socioeconómica

La dimensión socioeconómica no sólo está referida a la distribución espacial y etaria de la población sino que remite, de manera especial, al conjunto de relaciones sociales y económicas que se establecen en cualquier sociedad y cuya fundamentación es tan variada como la religión, la ética y la propia cultura. En efecto, son precisamente estas relaciones las que determinan, en buena medida, el grado de acceso a las diversas formas del poder político regional y local.

Asimismo, esta dimensión tiene también como referente obligatorio a la población en cuanto incorpora actores del desarrollo, con especial énfasis, en primer término, en sus diversas formas de organización y participación en los procesos de toma de decisiones, en el nivel de organización de los diversos grupos de interés, formados en torno a necesidades percibidas como comunes y, en segunda instancia, al tipo y fuerza de las interacciones entre la sociedad civil con los gobiernos locales y regionales, así como también otras instancias

institucionales del sector público. Este elemento de análisis tiene como fundamento el principio de que la población debe comandar su propio proceso de desarrollo.

En este caso particular, se percibe el tipo y fuerza de las alianzas sociales y la conformación de grupos de interés como mecanismos naturales de acceso y ejercicio del poder (*empowerment*), y la práctica de resolución de conflictos. Por lo tanto, los lazos de interacción social son de importancia decisiva para promover y consolidar el proceso de participación y democratización regional y local.

En este espacio microrregional, la población crece, se desenvuelve, se transforma y se relaciona, por medio de sus actividades productivas y económicas. Esta primera dimensión gravita de manera especial alrededor del recurso humano como actor del desarrollo, cuyo potencial de transformarse y transformar el medio que lo circunda, generando bienes y, también deteriorando su base de recursos naturales, lo posiciona en el centro del escenario. De manera que los aspectos económicos de esta dimensión están vinculados precisamente con la capacidad y habilidad de dichos actores para utilizar y combinar los factores de producción, en el sentido amplio, con el propósito de generar determinados bienes que satisfagan sus necesidades básicas y garanticen un excedente comercializable.

En este contexto, el grado de desarrollo de ciertos espacios territoriales está directamente vinculado, entre otros, a dos factores: en primer término, a las habilidades y destrezas de los recursos humanos, su capacidad real de generar excedente y reinvertirlo en esa misma localización y, como epítome, el grado de distribución de los beneficios del desarrollo entre los diversos actores privados, y entre éstos y los públicos.

Es fácil deducir que existen relaciones estrechas entre esta dimensión y la institucional-política; éstas se originan, principalmente, a través del acceso a los mecanismos de toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos para apoyar la infraestructura productiva y social. Así, se torna fundamental definir qué grupo social o cómo los diversos grupos negocian el manejo de los instrumentos de política económica y social (programas y proyectos) (Current y Sepúlveda 1995) a

nivel de las instancias regionales y locales, como uno de los dispositivos más importantes para promover oportunidades de desarrollo socioeconómico.

b. Dimensión institucional y política

La dimensión institucional y política cobra particular interés en el proceso de democratización y participación ciudadana. En efecto, el principio que la sustenta es que la democracia viabiliza la reorientación del camino del desarrollo y, por lo tanto, la reasignación de recursos hacia diferentes actividades y grupos sociales.

Esta considera la estructura y el funcionamiento del sistema político, sea nacional, regional o local; asimismo, es el nicho donde se negocian posiciones y se toman decisiones sobre el rumbo que se desea impartir al proceso de desarrollo económico. Por otro lado, esa se cimenta en un sistema institucional público que responde a las características del sendero de desarrollo escogido. Por lo tanto, en esta dimensión se definen los grupos y roles hegemónicos de los actores que representan a los diversos grupos de interés y se plantean los diversos tipos de equilibrios políticos por medio del proceso de negociación.

Como se señaló, el resultado final y tangible de esta clase de negociación se refleja en la clase y el volumen de recursos asignados a varios programas, proyectos y obras específicas que, de una u otra forma, beneficiarán a la microrregión o región y que, en mayor o menor medida, satisfarán las demandas y necesidades de diferentes grupos.

Así, la dimensión política e institucional involucra al sistema institucional público y privado, a las organizaciones no gubernamentales, y a las organizaciones gremiales y grupos de interés, entre otros. El proceso de descentralización del aparato público y el fortalecimiento de los gobiernos locales y el énfasis renovado por la democratización, permiten vislumbrar un nuevo papel para los gremios de la sociedad civil y, por supuesto, para las ONG. Esto implica, al mismo tiempo, un rearrreglo del aparato público, en sentido amplio, y de los canales, formas y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Por otro lado, los gobiernos regionales/locales y el sector público

continuarán desempeñando un papel como articuladores del proceso y, en casos de imposibilidad de participación directa de la sociedad civil, también como promotores de las acciones de desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva de la concepción del DSM, los espacios locales y regionales se transforman en el foro de negociación e intercambio de demandas y prioridades de los grupos sociales en las cuales los técnicos del sector público - como instancia tangible que representa al Estado-, cumplen apenas una función como agentes del desarrollo. No obstante, ambas partes (actores y agentes) pueden llegar a conformar equipos que promuevan y ejecuten propuestas de desarrollo coherentes con las demandas de las mayorías. **Empero, la propuesta conceptual de desarrollo rural plantea la microrregión como la unidad de acción; su ejecución exitosa sólo será posible en la medida en que se realicen ajustes en el sistema político e institucional en el ámbito nacional y regional, coherentes con un proceso de descentralización y transferencia del poder político hacia las regiones y los gobiernos locales en la búsqueda del *empowerment* real de la sociedad civil.**

Ambas transformaciones pretenden aumentar de manera significativa las oportunidades y mecanismos de participación política de la sociedad civil. Lo anterior es fundamental para consolidar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y las instituciones regionales, si se desea alcanzar un cambio en el estilo y nivel de la presencia del gobierno central en cada unidad territorial, de tal forma que la comunidad organizada defina sus principales problemas, identifique los servicios requeridos para enfrentar estos problemas, proponga soluciones alternativas en las cuales estarán dispuestas a participar hasta en su cofinanciamiento si fuese necesario. A este tipo de acciones impulsadas por la comunidad organizada, el Estado debe responder en forma orgánica y sistemática.

De la misma manera, esta dimensión sienta las bases para viabilizar la renovación y el ajuste del marco institucional como parte del proceso de modernización institucional del sector público. En este nivel se considerarán, además del papel del sector público, los nuevos roles que le pueden caber al sector privado, así como también a los mecanismos de interacción entre ambos. La anterior preocupación es parte de una de las hipótesis básicas de la propuesta: "la

necesidad de aumentar la autonomía de los actores sociales-agentes económicos y la capacidad de gestión a nivel regional, microrregional y comunal", la cual es efectivamente el punto central de cualquier propuesta de desarrollo con una clara visión de largo plazo.

c. Dimensión productiva y tecnológica

Esta dimensión se vincula con la capacidad productiva y el potencial económico de las regiones y microrregiones, visualizada desde una perspectiva multisectorial que involucra las interfasas de las actividades primarias con aquellas propias del procesamiento y el comercio, y con la otra, que corresponde al uso de la base de los recursos naturales. En el caso de la primera, se incluyen todas las actividades intermedias que se relacionan con el procesamiento de productos vinculados a determinadas cadenas agroalimentarias y, por lo tanto, incluye actividades productivas primarias y secundarias de diversos sectores de la economía.

Esta dimensión abarca técnicas y tecnologías específicas, es decir insumos modernos, generalmente agroquímicos y maquinaria utilizados en la producción agropecuaria y forestal. Adicionalmente, esta dimensión incluye también aquellas tecnologías requeridas para la transformación y procesamiento y transporte apropiado de estos productos. Lo anterior apunta en la dirección de garantizar la oferta de bienes transables de alta calidad al consumidor final.

Finalmente, la capacidad de gestión de los productores es un componente fundamental que condiciona la transición desde formas tradicionales a estadios más complejos y modernos de la producción. Sin duda, el factor de capacidad de manejo eficiente y competitivo de las unidades productivas en un contexto de cambios drásticos, tanto desde la oferta (producción) como desde la demanda (mercados), es decisivo para garantizar mayores posibilidades de éxito de la transformación productiva.

Además, una importante porción de esta dimensión se refiere a las relaciones económicas y productivas generadas en los "mercados" de cada unidad territorial y en otros localizados en diferentes unidades pero que, debido a su dimensión y presencia, inducen transformaciones y modifican las tendencias productivas tradicionales en la microrregión.

En el contexto de esta dimensión, debe prestarse especial atención a las denominadas *tecnologías tradicionales*, en las cuales, en muchos casos es posible encontrar solución a determinadas contradicciones que genera la tecnología de punta y las externalidades medioambientales negativas que resultan de su aplicación.

Estas tecnologías se derivan de un acervo ancestral de conocimientos empíricos, cuya valía ecológica, práctica y económica se está reconociendo cada vez con mayor fuerza, razón por la cual se están fortaleciendo los procesos para su identificación y rescate. Generalmente las comunidades nativas se transforman en el foco de estas iniciativas, ya que son las detentoras del legado de conocimientos básicos para las prácticas de manejo y aprovechamiento del bosque, y de la utilización de subproductos silvestres (fibras, alimentos, medicinas, etc) que resultan en impactos medioambientales negativos menores.

d. Dimensión ecológica

Esta dimensión surge del postulado de que el futuro del desarrollo depende de la capacidad que tengan los actores institucionales y los agentes económicos para conocer y manejar, según una perspectiva de largo plazo, su stock de recursos naturales renovables y su medio ambiente. En esta dimensión se presta especial atención a la flora y la fauna como base de la biodiversidad y, en especial, a los recursos naturales renovables como el suelo, el agua y la cobertura vegetal (bosque), que son los factores que en un plazo menor determinan la capacidad productiva de determinados espacios.

En esta perspectiva, cualquier actividad productiva que se promueva debe adecuarse a un conjunto de parámetros que aseguren el manejo racional del stock de recursos naturales y el medio ambiente. Esta visión adquiere un alcance especial desde que la unidad territorial de acción de DS está particularmente condicionada por su base de recursos naturales. De ahí que esta dimensión se relaciona principalmente con el potencial productivo de zonas agroecológicas y los conflictos que surgen entre el potencial de uso de sus recursos naturales y su uso efectivo. Este tipo de análisis busca resaltar las condicionantes y el potencial de los recursos naturales con el fin de garantizar su manejo racional *libre de conflictos*. Esta perspectiva pretende servir de base para promover las inversiones en agricultura y la producción forestal que maximicen la utilización de procesos tecnológicos e insumos limpios, así como los conflictos de uso de los recursos naturales y minimicen la generación de efluentes tóxicos.

En este contexto, la interacción entre los agentes económicos y el medio ambiente es fundamental; de allí que se torna trascendental la formación (capacitación) de la sociedad civil en general y de los representantes de los gobiernos locales y las instituciones regionales, con el objeto de garantizar su participación activa en el manejo de los recursos naturales. Adicionalmente, en este nivel se destaca el papel del sector público y el privado, así como también sus mecanismos de interacción y los dispositivos legales que pueden viabilizar la utilización racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

Las dimensiones definidas como requisitos para alcanzar el DSM surgen de la consolidación del conjunto de objetivos de la estrategia de desarrollo rural nacional, los cuales se explicitan a continuación:

- i. Transformar el medio rural para consolidar las bases de un proceso de desarrollo sostenible para:
 - fortalecer su autonomía sociopolítica y económica;
 - mejorar sus enlaces con los centros de desarrollo (aledaños);
 - fortalecer los vínculos rural urbanos;
 - promover el uso racional de los recursos naturales renovables;
 - multiplicar las actividades conjuntas de diversos agentes productivos;
 - facilitar las asociaciones entre el sector tradicional y el moderno;
 - potenciar la capacidad de los actores públicos y privados;
 - intensificar los vínculos entre el sector productivo primario y las actividades complementarias tales como el procesamiento.
- ii. Ofrecer una opción racional y eficiente para reducir sustancialmente la pobreza rural, sentando las bases para maximizar la sinergia entre las políticas sociales y económicas.
- iii. Fomentar la consolidación de un sistema institucional descentralizado y moderno.

DOCUMENTO No. 1

**SOSTENIBILIDAD: NUEVOS CONCEPTOS E INSTRUMENTOS PARA
LA ELABORACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL**

**Carlos Julio Jara
IICA/PRORURAL
Junio/1995**

L ICA
2.870
7996
N.F.N. 5/160

NUEVOS SIGNIFICADOS Y NUEVOS INSTRUMENTOS PARA CREAR UN NUEVO DESARROLLO

Estamos preparados para dialogar con los muertos

Es frecuente escuchar el argumento de que el mundo, la sociedad y las instituciones están cambiando. Asistimos a transformaciones dinámicas, principalmente en la estructura de las fuerzas productivas, que producen complejas tormentas en las relaciones, sistemas de gestión política, organización institucional, sistemas económicos, así como también en la ideología y comportamiento de las diversas clases sociales.

Eso es verdad, pero es sólo una verdad incompleta. A nuestro entender la vida social, económica, política y cultural ya cambio y, por consiguiente, se asiste a una nueva realidad que todavía no se consolida. Es posible hablar de una nueva etapa histórica de desarrollo, de un nuevo escenario mundial, nacional y regional.

No obstante, nuestra conciencia permanece estática, sin mucha claridad sobre la naturaleza de las transformaciones, sin luz sobre las tendencias creadas por la emergencia de este nuevo escenario. Como resultado, nuestra comprensión de la presente realidad es inadecuada. Nuestro lenguaje y modo de pensar continúan vinculados a una realidad que ya no existe de la misma manera. Las reformas han agotado nuestras instituciones, la experiencia se ha jubilado y nuestra práctica todavía continua orientada por la misma antigua estructura conceptual mecanicista. Estamos preparados para actuar en el pasado, para dialogar con los muertos, para trabajar en otros contextos. Todo ello profundiza nuestra actual crisis existencial.

Podemos juzgar una filosofía de desarrollo por sus frutos. Los pueblos pobres siempre hacen su propia historia, en el marco de condiciones estructuralmente determinadas, de acuerdo con los paradigmas, valores y conciencia de las clases gobernantes y según la capacidad de lucha, la fuerza política y la conciencia de las clases gobernadas.

El desarrollo que estamos impulsando en el Nordeste es política y socialmente insostenible, humanamente insoportable, sin justicia social, y demasiado vulnerable en la dimensión geoambiental.

Es insostenible principalmente por la pobreza crítica que aflige a la mitad de la población, por la persistencia en la concentración de la renta y de los recursos productivos, por la enorme cantidad de personas incapaces de satisfacer las necesidades más básicas, todo ello asociado a la violencia y a la degradación ambiental. El Nordeste padece de serias vulnerabilidades -de naturaleza

1

Documento elaborado para la capacitación sobre elaboración de proyectos PAC/FUMAC y FNE, en CETREINO/PE

geoambiental, económico-social, científico-tecnológica y político-institucional- las cuales pueden comprometer, en el futuro, la ya precaria sostenibilidad de su desarrollo (Aridas 1994).

En tal perspectiva, el Nordeste no precisa formular más planes de desarrollo, en particular esos que impulsan los mismos procesos vulnerables e indiscriminados que ya ponen en evidencia la grave insostenibilidad. El Nordeste precisa imaginar un nuevo estilo de desarrollo que permita orientar la reestructuración regional con objetivos sostenibles.

El problema fundamental es que estamos ciegos ante la nueva realidad. Nuestro equipamiento teórico y metodológico no es el apropiado para utilizarlo en una realidad que, en buena medida, está muerta. En este momento de amenazas y vulnerabilidades, constituye una exigencia vital imaginar nuevos caminos de cambio y desarrollo. Es necesario promover procesos de transformación de conciencia, de la visión del mundo. Las patologías sociales, alineaciones culturales, dicotomías políticas y anomalías económicas que hoy existen y nos perturban, son producto de nuestro propio pensamiento economicista y asistencialista de desarrollo. Precisamos nuevos conceptos y significados; "nadie va a cambiar su conducta si no cambia su visión del mundo, su representación de la realidad (...)" (J. Bosco Pinto 1987).

El presente estado de vulnerabilidad social y desequilibrio de la Región es resultado acumulativo de lo que se ha conceptualizado, planificado y ejecutado a lo largo de los últimos 40 años. La realidad actual es una compleja mezcla de grandes avances modernistas y progresos materiales por un lado, y serias desigualdades sociales y políticas, por otro. De cualquier manera, ese estilo de desarrollo impulsado desde el Estado, en forma centralista, culmina ahora en una crisis de proporciones alarmantes.

Actualmente, los grandes desafíos regionales son agravados por la dinámica de la globalización que afecta a Brasil como un todo; es necesario crear un nuevo paradigma capaz de reorientar la política de desarrollo, con objetivos sostenibles. Sospechamos que el actual proceso de ajuste a la globalización va a profundizar las vulnerabilidades.

El modelo de apertura

En el presente, la mayoría de los países latinoamericanos ha abandonado los planes multisectoriales de desarrollo, cambiándolos por programas coyunturales de estabilización y ajuste estructural, de acuerdo con criterios que enfatizan el crecimiento económico y la competitividad. El macroplaneamiento integrado de largo plazo cayó en desgracia, fue sustituido por estrategias anticrisis de tipo monetarista y de corto plazo, inspiradas en el recetario neoliberal.

Estas políticas de estabilización económica se insertan en una estrategia macroeconómica de **apertura económica**, procurando redefinir las articulaciones externas con el sistema mundial. Se trata de promover una vinculación con el nuevo estado de desarrollo capitalista en escala mundial, o sea organizar el proceso de adaptación a un "orden" económico internacional que responde principalmente a los intereses de los países dominantes, lo que tiende a profundizar las desigualdades y las distancias para la mayoría de las naciones. **Es una globalización que se realiza despóticamente.**

Despóticamente, en el sentido de que estos cambios globales se desenvuelven como procesos altamente contradictorios. Al mismo tiempo que se estructuran nuevos bloques de países, se homogenizan espacios económicos regionales y se generan nuevos centros de poder, surgen movimientos y luchas separatistas de naturaleza étnica, nacionalista y religiosa, ocasionando fragmentaciones al interior de las naciones. Han surgido nuevos fenómenos y conflictos desestabilizadores: migración masiva, narcotráfico, racismo, expresiones neonazis, guerras internas, recesión económica. Al mismo tiempo que surgen nuevas relaciones de cooperación internacional, aparecen nuevos mecanismos de exclusión en los espacios nacionales y regionales; la brecha entre "los que tienen" y "los que no tienen" se agranda cada vez más.

El **modelo de apertura** representa una visión muy influyente en las clases gobernantes de América Latina. El destino de centenas de miles de seres humanos es modificado diariamente por la operacionalización de las políticas monetarias inspiradas en estas "recomendaciones". Los ajustes y las políticas de estabilización se materializan en países aprisionados en un estado de profunda crisis flagelados por la pobreza y por múltiples patologías sociales, en particular por el alarmante desempleo y una distribución groseramente desigual del ingreso y las oportunidades. Los ajustes macroeconómicos, en el corto y mediano plazo, implican, además de las medidas de autoridad monetaria y fiscal, el agravamiento de las elevadas tasas de desempleo y pobreza rural, así como también de la situación nutricional de los grupos carenciados.

¿Porqué es necesario comprender el contexto global desde la perspectiva del desarrollo local?

De acuerdo con el pensamiento dominante, cada sociedad interpreta sus perspectivas de crecimiento compitiendo en la esfera del comercio internacional, realizando esfuerzos extraordinarios para mejorar su eficiencia productiva. Todos procuran intensificar el comercio, aprovechar las potencialidades naturales y desarrollar aquellas actividades productivas en los aspectos en los cuales es posible alcanzar mayores niveles de eficiencia, rendimientos y lucro. El establecimiento de esas ventajas requiere la generación, transferencia y adecuación de nuevas tecnologías que incrementen la productividad y mejoren la calidad de los productos. Todos procuran dinamizar un crecimiento material continuo e ilimitado del producto, promoviendo la maximización de la tasa de ganancia privada. Todos promueven una política de crecimiento indiscriminado y competitividad.

Esta racionalidad parece conducir a la ampliación de los mismos procesos de **modernización conservadora**, reproduciendo las vulnerabilidades y promoviendo mayores demandas de insumos de tierra, agua, energía, materias primas, alimentos, así como también de espacios internos en los cuales depositar los residuos. Continúa el mismo desarrollo capitalista de acuerdo con la imagen modelo de la sociedad industrial. En la esfera agrícola, por ejemplo, continúa el proceso de uniformización de las técnicas, las intervenciones que fortalecen la dependencia de insumos químicos, la especialización de las unidades de producción de acuerdo con los ritmos de mercado y la transformación de los ecosistemas. Estamos forzados por las tendencias globales a continuar por el mismo camino de insostenibilidad, dando apoyo a la modernización vertiginosa estimulada por la globalización.

Un sentimiento de impotencia ante estas transformaciones y tendencias definidas por la globalización, los movimientos emergentes que expresan voluntades humanistas tienen actualmente un sentimiento de impotencia y desesperanza. En un contexto globalizado, este sentimiento aflora ante la insegura perspectiva de las sociedades "subdesarrolladas", que todavía ocupan una posición subordinada en la economía mundial y, más específicamente, ante los intereses de las comunidades locales, los grupos marginados y los segmentos de trabajadores y campesinos que los integran. Se advierte que poderosas son las fuerzas del sistema mundial, que complejos los procesos de concentración y centralización económica, y que grande es el poder del capital financiero internacional.

¿Cuál es el poder de elección de las sociedades "subdesarrolladas", o sea, cómo Pernambuco va a decidir el camino de desarrollo humano. ¿Será que todos los caminos llevan al mismo proyecto civilizatorio insostenible, o sea, la concentración de la renta y el poder, urbanización catastrófica, dependencia económica, marginación de

los débiles por parte de los poderosos, violencia, desesperanza, mortalidad infantil, hambre y degradación ambiental? ¿Cómo será posible revertir el curso insostenible del desarrollo y crecimiento indiscriminado, en un presente condicionado por la globalización del sistema capitalista?

Con el propósito de cambiar nuestra visión del mundo, como técnicos envueltos en los procesos, procurando también transformar nuestra práctica de intervención en esta nueva realidad, es preciso pensar globalmente y actuar localmente. Las autoridades brasileñas y estatales precisan visualizar la realidad del nuevo orden mundial y elaborar modelos y estrategias para articularse activamente en ese orden, basados en valores de justicia social, democracia participativa, calidad ecológica y minimización de la violencia colectiva.

Por otra parte, actuar localmente significa pensar en las comunidades locales, en los barrios, municipios, en el movimiento popular, en las cuencas hidrográficas, en los ecosistemas micro-regionales. Es posible cambiar el curso insostenible de los procesos globales partiendo de la realidad local. El abordaje localista consiste en actuar por encima de la realidad concreta, de los problemas específicos de las comunidades de ciudadanos, mediante el acceso a la información y la entrega de poder de las personas. La globalización es una realidad; el abordaje local es una posibilidad de transformación.

Intervenciones descentralizadas

En estas condiciones, es muy claro que en el futuro los procesos de desarrollo serán: a) descentralizados, o sea, con base en los municipios y comunidades, transferir a los gobiernos locales facultades para decidir, planificar y manejar el desarrollo de los recursos endógenos; b) fundamentados en una nueva institucionalidad que puede significar la articulación y asociaciones creativas entre Estado, Municipios y sociedad civil organizada; c) enfocados en segmentos sociales específicos, esto es, preocupados prioritariamente con la mejoría de la calidad de vida de la población y, principalmente, de los grupos más pobres y marginados; d) basados en el aprovechamiento pleno de los recursos y potencialidades locales; e) comprometidos con la generación de empleo y de ocupaciones productivas; f) sostenibles, o sea con énfasis en la valorización de la cultura, la preservación del medio ambiente y el aumento de la autosuficiencia de las comunidades.

Hoy Brasil pasa por un acelerado proceso de descentralización. En el Nordeste, los cambios en el aparato del Estado, las privatizaciones, caminan acompañados de procesos de fortalecimiento de la organización socio-política. Se piensa que el papel del Estado debe centrarse en el municipio, como unidad básica o célula federada cada vez se hace más fácil el involucramiento de la

3

comunidad local en la toma de decisiones sobre el curso del desarrollo. Sin embargo:

"(...) la reducida capacidad de iniciativa de las gestiones municipales (revelada por el pequeño número de proyectos y programas) aparece como signo general de los municipios del interior de Pernambuco (...) el modelo de gestión predominante es el tradicional, en el caso nordestino y pernambucano con señales todavía fuertes de relaciones patrimoniales de las elites frente al poder público, con prácticas clientelistas y asistencialistas muy comunes, con poca transparencia de la gestión (en especial la financiera), con un casi inexistente involucramiento de la población en la formulación y ejecución de proyectos municipales. Romper esas prácticas y esa cultura no parece un desafío fácil y ciertamente será un proceso lento y gradual. La recomendación que surge de esta realidad es la de que el ritmo de cambios a ser logrado no puede ser abrupto, ni impuesto de arriba abajo (...). Un nuevo modelo de gestión será ciertamente el resultado, ante todo, de un demorado proceso pedagógico. Más exitoso cuanto más se invierta en él (...)" (C. Marinho, IICA/Aridas, 1995).

En este contexto, existen claras señales emitidas por el Gobierno de Brasil, los Gobiernos Estaduales del Nordeste y el Banco Mundial que expresan la voluntad de mejorar, perfeccionar y desarrollar la estrategia piloto de combate a la pobreza diseñada por el PAPP reformulado (PAC y FUMAC), mediante la actuación descentralizada de los municipios y comunidades.

Ante las transformaciones en la economía política de Brasil y en el marco de los ajustes macroeconómicos, cuyos impactos sociales se ponen en evidencia en el agravamiento del desempleo y en el deterioro que lleva a mayor pobreza rural, es preciso ejecutar oportunamente el programa de desarrollo basado en las comunidades, centrado en el combate a la pobreza de los grupos marginados. ¿Cual es el modelo de gestión institucional que va a orientar la municipalización del desarrollo en Pernambuco? ¿Será realmente, por ejemplo, que el ambiente extensionista de EMATER/PE, o sea su capacidad de difusión tecnológica para aumentar la producción y productividad agropecuaria, significa una práctica adecuada para lograr objetivos sostenibles? El extensionismo tradicional debe cambiar, pudiendo transformarse en práctica integradora, organizadora, movilizadora y concientizadora, con mayores conocimientos científicos y tecnológicos que el sistema de la llamada agricultura moderna convencional.

Desarrollo sostenible

El problema fundamental de la sociedad nordestina y, en particular, de Pernambuco, es la elección de una estrategia de cambio de las estructuras, y no la formulación de planes regionales o estatales de desarrollo, de tipo convencional, generalmente basados en las técnicas de política cuantitativa y crecimiento indiscriminado.

Hoy se busca adoptar una nueva filosofía de desarrollo, radicalmente diversa de la tradicional "producción, distribución, consumo y acumulación de riquezas", o sea, se procura una nueva estructura conceptual holística apartada de los modelos economicistas, cuyos únicos valores son aquellos que pueden ser cuantificados mediante su relación en dólares. Esa nueva filosofía encuentra su significado en el **concepto de desarrollo sostenible**.

Es difícil definir el desarrollo sostenible. Se trata de la emergencia de un nuevo significado, que forma parte de una transformación fundamental en nuestros pensamientos, actitudes y valores. Se trata también de una reorientación ética que reevalúa las relaciones sociedad/naturaleza y Estado/Sociedad civil, a la luz de los postulados interdependientes de equidad social, equilibrio ambiental, bienestar económico y autodeterminación política.

Es muy conocido el concepto de desarrollo sostenible establecido en 1987 en el **Informe de la Comisión Bruntland**, como proceso que "busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente, sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades (...)".

Está implícita, en este concepto, la preocupación política por las condiciones sociales de las personas y comunidades, lo que traduce una visión esencialmente antropocéntrica. Infortunadamente, el concepto de la **Comisión Bruntland** no esclarece como serán satisfechas las necesidades; ni siquiera cuáles son esas necesidades o, de que comunidades o grupos sociales se está hablando.

También está implícita la idea de alcanzar un desarrollo continuo sin agotar los recursos naturales, o sea el raciocinio sobre el uso de capital ecológico, evitando causar prejuicios a la comunidad como un todo. ¿Cómo legar a nuestros hijos un medio ambiente natural que les posibilite atender sus necesidades básicas futuras? Sabemos que los ecosistemas naturales tienen una capacidad limitada de sostenimiento que, una vez superada, influirá en el deterioro del propio ecosistema. Cualquier amenaza contra el equilibrio ecológico impide el desarrollo sostenible, traduciendo, a su vez, una amenaza no sólo a la producción sino a la propia subsistencia humana; la calidad de vida, así como la productividad, siempre dependen del equilibrio ecológico.

En esta concepción, finalmente, está implícito el principio de solidaridad, asimismo, está explícita la preocupación por el futuro. **La solidaridad define una actitud de compromiso fundamental, una capacidad básica de sentir y pensar en los otros en sus condiciones concretas, una voluntad de actuar de forma coherente con la suerte de los otros.** La visión del futuro, la voluntad de proteger la vida humana y la naturaleza en el largo plazo es central en el concepto de sostenibilidad. Son moralmente aceptables las formas de transformación que posibiliten mantener en el futuro las condiciones de aprovechamiento del medio ambiente, sin afectar el **equilibrio ecológico**. Todo desarrollo que no procure esta seguridad de vida y el destino humano futuro apenas significa un modernismo arcaico; esto es calamitoso, vulnerable, parcial, irresponsable y probablemente autodestructivo.

El concepto de desarrollo sostenible da la idea de desarrollo duradero, significando un **orden social** capaz de garantizar equidad distributiva y mejor calidad de vida para todos, y un nuevo **orden económico** capaz de ampliar las oportunidades sociales de trabajo productivo, garantizar la subsistencia de las personas y aumentar la autosuficiencia.

El **desarrollo sostenible** se refiere a los procesos de transformación socio-política, socioeconómica e institucional que procuran asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la equidad social, tanto en el presente como en el futuro, promoviendo oportunidades de bienestar económico que, además, sean compatibles con las circunstancias ecológicas a largo plazo.

Por consiguiente, en una visión más amplia, **el desarrollo sostenible tiene dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales**, lo cual necesariamente implica varias preocupaciones: con el presente y el futuro de las personas; con la producción y consumo de bienes y servicios; con las necesidades básicas de subsistencia; con los recursos naturales y el equilibrio ecosistémico; con las prácticas decisorias y la distribución del poder, y con los valores personales y la cultura.

¿Los esfuerzos de planeamiento comunitario realizados por los técnicos de EMATER/PE² están introduciendo estas consideraciones multidimensionales? ¿Cómo hacer del planeamiento de una planta harinera, por ejemplo, un momento de preparación para el ejercicio de la ciudadanía, de incentivo al asociativismo, de aumento de la participación de las mujeres, de apoyo a la municipalización de la merienda escolar y mejoría de las condiciones de la alimentación comunitaria? **¿Para que este momento de "reciclaje" de los técnicos de EMATER/PE, para continuar haciendo las mismas cosas fragmentadas y fragmentarias, el mismo "proyectismo" que no transforma nada? ¿Es**

2

Empresa de Asistencia Técnica y Exterior Rural de Pernambuco.

preciso reconocer la profunda crisis en la racionalidad convencional del extensionismo que conlleva, en el pico de la crisis institucional, la impresión de que ya no existen objetivos claros, ni referencias y paradigmas?

Prudencia ecológica

En la concepción ampliada y multidimensional del desarrollo sostenible, advertimos el fortalecimiento de **una corriente de pensamiento que promueve su reduccionismo conceptual**, sólo como principio de conciliación entre el crecimiento económico y la gestión racional de los recursos naturales, o sea, **como discurso que defiende la necesidad de generar excedentes y competir en los mercados, considerando el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, sin cuestionar la cruda realidad de los segmentos sociales pobres y marginados y, en particular, sin efectuar una evaluación paralela de los modelos de consumo y estilo de vida.** Como resultado de esta visión parcial, **el concepto de desarrollo sostenible se está aburguesando.**

¿Por qué el aburguesamiento conceptual del desarrollo sostenible? En el pensamiento preocupado con las cuestiones de desarrollo, ante las posiciones extremas de las corrientes ecologistas, por un lado, y las economicistas por otro, ha surgido y se fortalece cada vez más una tercera corriente en movimiento, como tentativa de establecer un diálogo armónico y racional entre el crecimiento económico, como proceso cuantitativo, y el manejo de los recursos naturales.

En esta visión ambientalista, cualquier propuesta de desarrollo es juzgada como sostenible cuando, en términos técnicos, es posible lograr compatibilidad entre los sistemas de producción y los sistemas de conservación. En los **perímetros regados nordestinos**, por ejemplo, existen muchos proyectos calificados como "estructuradores", en el sentido de que procuran desarrollar las fuerzas productivas, que fueron evaluados **ex-ante** con el fin de prevenir los impactos ambientales negativos que, en el presente, sólo acumulan agua, sin considerar las dimensiones sociales de producción en la región semiárida. Con mucha frecuencia la preocupación no es con respecto al futuro, ni siquiera con respecto al presente, sino con respecto al aspecto físico de los proyectos con los cuales se procura maximizar, en corto plazo, el rendimiento del dinero. **¿Quizás tenemos prisa en formular proyectos sólo para justificar eficiencia ante los organismos financieros? En verdad, no se puede lograr un desarrollo nuevo con material metodológico antiguo y vulnerable.**

Inducida por las exigencias de los organismos financieros internacionales y por las demandas de la propia sociedad, la corriente ambientalista insiste en introducir la variable ambiental en el planeamiento del desarrollo, en la perspectiva de **minimizar**

los impactos que afectan a los ecosistemas. Sin embargo, como consecuencia de la adopción del paradigma desarrollista, los planificadores casi siempre terminan definiendo las propuestas en términos estrictamente económicos, o sea, **tratando el uso los recursos naturales como meros ítems de lucro**; ellos no titubean en destruir la naturaleza en nombre de la acumulación a corto plazo. Dejan de percibir las correlaciones que existen entre las diversas dimensiones de la realidad, sin diseñar rumbos sociales alternativos que signifiquen nuevos métodos de producción y un modelo diferente de distribución de la renta y el consumo.

El carácter sostenible de los procesos de desarrollo no puede ser reducido al laudo técnico que sólo evalúa los impactos ambientales de un determinado plan, programa o proyecto. En el camino del desarrollo siempre es indispensable analizar, visualizar y prevenir los efectos ambientales de las decisiones y actividades humanas. La prudencia ecológica siempre constituye un requerimiento básico para hacer posible la sobrevivencia humana. No obstante, necesitamos adoptar una visión conceptual más abarcadora, a manera de totalidad multidimensional, procurando enriquecer nuestra comprensión del desarrollo humano.

Desarrollo sostenible y equidad

La reducción de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el rescate de la equidad y el establecimiento de una forma gubernamental que garantice la participación en las decisiones, son condiciones esenciales para que el proceso de desarrollo sea juzgado como sostenible. Este discurso de solidaridad se relaciona con un proceso de transformación estructural, pero por rumbos diferentes a los definidos por la nueva modernidad que surge de la apertura e internacionalización de la economía. Transformación estructural en el sentido de que la pobreza no es simplemente el fruto de circunstancias que afectan a determinados grupos sociales desprovistos de recursos para subsistir; no es sólo una condición de carencia social que puede ser apreciada por medio de indicadores. La pobreza es una vergüenza de la modernidad capitalista, inscrita históricamente en las relaciones que estructuran la vida social. Es, ante todo, una condición de **privación de derechos**, que define determinadas formas de existencia civil y modos de sociabilidad con frecuencia patológicos. Como señala Frei Betto, "la pobreza es estar amenazado en un derecho fundamental de vida".

Sin duda, diseñar estrategias de desarrollo sin introducir medidas para que la satisfacción de las necesidades humanas sea el principal objetivo de la sociedad organizada va en un sentido contrario a la inteligencia.

El abordaje del desarrollo sostenible persigue objetivos de equidad que procuran producir **transformaciones cualitativas en las relaciones que determinan la exclusión social y la desigualdad.**

¿Cómo promover un movimiento sinérgico de las poblaciones pobres y alcanzar respuestas políticas que articulen sus necesidades colectivas? Por medio de un proceso de **apertura a la democracia participativa** que signifique el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones; del ejercicio de la ciudadanía más allá del voto; de la movilización y compromisos de las organizaciones y comunidades; del establecimiento de mecanismos y canales permanentes de participación social; de la articulación del movimiento popular con los segmentos organizados de la sociedad civil; del establecimiento de nuevas asociaciones institucionales; de la creación de oportunidades de capacitación para que la población asuma su propio proceso de autoorganización; de la articulación consciente, permanente y dinámica de las comunidades en torno a intereses comunes; el acceso a la información; etc.

Se trata, en otras palabras, de construir un **soporte social y político duradero y adecuado**, capaz de impulsar transformaciones locales. Es preciso reconocer la **capacidad potencial** de las comunidades humanas para la evaluación de sus propios problemas y necesidades y para construir sus propias condiciones de auto-dependencia. En tal perspectiva, **el desarrollo sostenible surge como un enfoque que incorpora la diversidad de contextos sociales y culturales, procurando soluciones específicas para problemas específicos, mediante el ejercicio democrático en la toma de decisiones**, o sea promoviendo respuestas participativas y solidarias a un estado inhumano de los asuntos sociales.

Sin duda, para que las estrategias de desarrollo basadas en el concepto de la sostenibilidad puedan combatir la pobreza, es indispensable que se fundamenten en actividades productivas capaces de generar excedentes y apoyar el **crecimiento económico**, pero como proceso definido, controlado y dirigido por la población y en función de sus necesidades. El desarrollo sostenible promueve el crecimiento de la base económica, no sólo como puente de conciliación con los imperativos de conservación de la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y ambientales, sino calificando sus modelos de consumo, estilos de vida y trueques económicos.

El desarrollo sostenible insiste en la calificaciones y apreciaciones del crecimiento económico, dando igual o mayor importancia a la suficiencia material capaz de garantizar un mejoramiento en la calidad de vida, la equidad como principio de distribución, la gobernabilidad y la custodia ecoambiental como solidaridad entre las generaciones presentes y futuras. Por consiguiente, el desarrollo sostenible promueve un nuevo tipo de competitividad económica, socialmente inclusiva, que hace avanzar a la sociedad hacia modos de vida menos destructivos y alineados; **la preocupación está centrada más en la calidad de vida que en la cantidad de producción.**

Redefiniendo calidad de vida

El abordaje del desarrollo sostenible conduce a una **redefinición de los conceptos de calidad de vida, necesidades básicas, modernización, preservación del medio ambiente, competitividad, oportunidades sociales, etc.** Estamos desafiados como nunca a formular nuevos significados e introducir nuevas consideraciones en las políticas, que puedan favorecer la diversidad cultural, étnica, religiosa y de género, como semilla de cambio y creatividad.

De ese modo, en la realidad pernambucana no se puede pensar en necesidades básicas, ni reflexionar sobre las vulnerabilidades del actual desarrollo, partiendo de los mismos valores de las sociedades capitalistas industrializadas. **Calidad de vida**, en las sociedades situadas en el centro de la economía globalizada, es una condición social basada en buena medida en el exceso de consumo de bienes materiales, exigido por su ética de crecimiento indiscriminado. Nuestra imitación indiscriminada de esa modernidad de mercado, centrada en las minorías y dominada por los monopolios, significa pérdida de valores, alienación y dependencia, y promueve referencias culturales inspiradas en el consumismo.

Oportunidades sociales, calidad de vida y necesidades básicas en Pernambuco, significan empleo, ingresos, posesión de tierra, libertad, derechos humanos, armonía social, justicia, solidaridad, participación social y comida para todos. Para la sociedad pernambucana, la preservación del medio ambiente implica principalmente garantizar condiciones sanitarias en las comunidades rurales y urbanas, procurando transformar primero el paisaje visible en todos lados, de una persistente pobreza.

También resulta necesario redefinir el abordaje convencional de desarrollo social, procurando, por ejemplo, una lectura más completa de las necesidades básicas, capaz de tomar en cuenta, no sólo las necesidades de **subsistencia** (salud, trabajo, educación, vivienda y alimento), sino también las de **protección** (cuidado, ahorro, derechos), de **afecto** (respeto, familia), de **participación** (ciudadanía, solidaridad, atribuciones, opinión, decisiones), de **identidad** (pertenencias, autoestima, valores) y de **libertad** (auto-suficiencia, información, equidad, opción acceso a los medios). (Max Neef et al, 1986).

En esta perspectiva, cuando se evalúan los planes de desarrollo, tenemos que responder a varias preguntas, además de las referentes a los impactos ambientales, sobre lo que acontece con la **salud física, la salud psicológica y la salud social de la población**; con la capacitación, amparo y cariño, nutrición y alimento; empleo; descanso y cuidado; satisfacción humana; solidaridad y cooperación; organización social y autodependencia; conciencia; relaciones de género y participación de la mujer; identidad y cultura; responsabilidad; diálogo social e información; tranquilidad, opresión y explotación, igualdad; autonomía y auto-dependencia;

derechos sociales y ejercicio de la ciudadanía; respeto y consideración en las formas de sociabilidad, etc.

Un nuevo paradigma

El concepto de sostenibilidad no es un valor absoluto, pero pretende ser una nueva manera de ver el presente y, principalmente, el futuro de la sociedad humana; es un camino alternativo referente a cómo podemos resolver nuestros problemas y patologías de otra manera, sin promover la discordia; una red de criterios clave para decidir sobre la estructura de la sociedad que deseamos construir, protegiendo a las generaciones futuras; una reflexión sobre los límites de la naturaleza y sobre los sistemas naturales que sirven de soporte a la economía; una preocupación radical sobre la condición de los pequeños productores rurales y, en general, de los pobres prisioneros en un sistema de violencia institucionalizada; un reconocimiento de la interconexión de los problemas, de la interacción mutua de los procesos y de la interpenetración de las dimensiones; un modo de ver el mundo como organismo dinámico y mutante; una nueva corriente de conceptos humanísticos que trascienden la irracionalidad de la economía convencional; una nueva ética de desarrollo, en síntesis. Estamos hablando, en rigor, de un **nuevo paradigma** para interpretar y transformar la realidad de los pobres "subdesarrollados".

Un cambio organizacional

¿Cómo concretar este concepto en nuestra práctica de técnicos de campo? ¿Cómo podemos cambiar la mentalidad, salir de la cadena de los preconceptos y de nuestra visión reduccionista del desarrollo? ¿Cómo cambiar la manera en que nosotros, colectivamente, interpretamos y enfrentamos cada día los problemas básicos de Pernambuco, procurando conquistar más humanidad y mayor autosuficiencia? ¿Nuestra intervención en la gestión del PAPP³, por ejemplo, está integrando estas cuestiones de sostenibilidad, o sólo estamos reproduciendo las mismas vulnerabilidades, con otra política de gobierno y con otro discurso de desarrollo? No es posible dar respuesta a estas preguntas fundamentales sin estudiar el problema del pensamiento, de los valores, de la cultura y de la conciencia. **Cualquier cambio en la gestión de institucional dependerá, antes todo, de transformaciones que deben ocurrir de modo de ver el mundo, de pensar el desarrollo y de la actuación de los propios técnicos involucrados. Sólo a partir de allí podrán comenzar las construcciones de nuevas asociaciones y co-responsabilidades.**

³

Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP)

Lamentablemente la visión multidimensional y sostenible no está debidamente enfatizada en la propuesta analítica del PAPP (PAC y FUMAC), lo que probablemente no va a promover transformaciones. Como ya se dijo, es necesario someterse a una transformación fundamental de conciencia. Es preciso tratar el problema del falso asociativismo promovido por los propios programas; la resistencia institucional de las transformaciones; la orientación ideológica de los extensionistas y técnicos de campo; el impacto del planeamiento fragmentario en el ejercicio de la ciudadanía; de la cultura política que alimenta la subalternidad; de la agricultura ecológica como alternativa; de la **nueva institucionalidad**; de la participación popular en la gestión municipal; de la inversión en el proceso de concientización; de la flexibilidad institucional para adaptar las directrices a la heterogeneidad; de las deficiencias en el sistema de planeamiento local; del desarrollo cualitativo y cuantitativo de la organización comunitaria, etc.

La transformación comienza en nuestra propia casa. Es preciso considerar estas dimensiones políticas, culturales e institucionales que fueron satanizadas en el pasado. Esto, porque persisten **mecanismos sociales extra-económicos** que posibilitan la reproducción de las relaciones de exclusión entre ciudadanos; son mecanismos internalizados en lo cotidiano, tales como hábitos, costumbres, prácticas y tradiciones. Estas cuestiones precisan consideración, en particular, en cuanto a la formulación de las propuestas de desarrollo comunitario, o se corre el riesgo de reproducir las mismas vulnerabilidades. La cultura, los valores políticos y la conciencia social fueron elementos relegados a la atención marginal, satanizados como discurso revolucionario y antipatriótico, hipotéticamente por no tener gran significado en la promoción de la modernidad capitalista.

Es necesario reevaluar los elementos no cuantificables de la realidad que fueron, en el pasado, apagados, reprimidos, e incluso ridiculizados debido a su incompatibilidad como el paradigma desarrollista. ¿Cómo lograr el desarrollo comunitario y, al mismo tiempo, valorizar la cultura, proteger los ecosistemas y promover el ejercicio de la ciudadanía? ¿Cómo, en una perspectiva gradualista, evitar ese dualismo asistencialista/productivista propio de EMATER/PE, basado en un proceso educativo bancario, alienante y dominador?

En la visión mecanicista convencional del extensionismo, la cultura "tradicional" fue interpretada como un obstáculo para el desarrollo de la modernidad; lo "viejo y atrasado" de la sociedad tenía que cambiar y dar paso a lo "nuevo y adelantado". El bienestar de las comunidades rurales debería llegar como resultado puro del aumento de la producción y la productividad, de los fertilizantes sintéticos, pesticidas, riego, mecanización y fortalecimiento empresarial. Hubo modernización conservadora pero el clientelismo y el asistencialismo, como comportamientos que contribuyen a la

preservación de las desigualdades sociales, están hoy tan activos como ayer. Estas prácticas fueron reproducidas y permanecen con nuevas expresiones y, por consiguiente, tuvieron "permanencia" en el tiempo.

Infortunadamente, esta conducta discriminatoria algunas veces es reproducida por las propias instituciones de desarrollo; en sus prácticas cotidianas, la relación de los técnicos con los pequeños productores trasunta autoritarismo y superioridad. Muchos liderazgos institucionales están especializados en desinformación, procurando generar apoyo casi exclusivo para sus propios programas políticos. Es preciso generar espacios de diálogo, procurando aproximar a los actores sociales, polarizados por la cultura y las relaciones sociales de producción. Al contrario de lo que sucede en la práctica extensionista, sólo existe comunicación verdadera cuando los grupos sociales toman decisiones en forma conjunta. Todo lo demás es falsa reciprocidad, información vertical, indoctrinamiento, publicidad o condicionamiento.

El fondo municipal de Apoyo Comunitario (FUMAC)

El FUMAC es esencialmente una estrategia descentralizada de combate a la pobreza rural y desarrollo local, que opera por medio de un fondo financiero no reembolsable destinado a apoyar las inversiones de proyectos específicos y prioritarios solicitados a los Concejos Municipales por las comunidades o asociaciones carenciadas.

Los **Fondos Municipales de Apoyo Comunitario/FUMAC** procuran mejorar las condiciones de vida de la población rural y, principalmente, de los grupos más pobres y marginados, aumentando, al mismo tiempo, la autosuficiencia y participación de las comunidades localizadas dentro del municipio, definido como el espacio político y administrativo con mayor competencia, facilidad de diálogo con el movimiento social, proximidad y contacto cotidiano con el pueblo, así como con conocimiento de los problemas locales. FUMAC procura también favorecer la descentralización de los procesos decisorios, preparando a las comunidades para el ejercicio de la ciudadanía y procurando atender sus necesidades más urgentes, mediante pequeños emprendimientos u obras ejecutadas y conducidas directamente por los propios beneficiarios.

Es necesario reflexionar sobre el potencial del FUMAC tanto para estimular la descentralización del desarrollo como para ampliar las prácticas democráticas, entregando al Municipio y a sus actores sociales el papel central en el diseño y ejecución de proyectos específicos, con el fin de atenuar los gravísimos problemas que están afectando a las comunidades carenciadas. Los FUMAC pueden ofrecer a los grupos comunitarios organizados un papel más protagónico en el tratamiento de los problemas prioritarios y movilizarlos hacia un solución. Los FUMAC pueden operar como instrumentos educadores de la gestión comunitaria, aumentando la

conciencia y concretando los derechos de ciudadanía; pueden también articular y estimular la asociación entre la sociedad política y la sociedad civil. Los FUMAC pueden contribuir a la transformación de la cultura asistencialista, promover el aprovechamiento de las potencialidades locales y orientar el manejo sostenible de los recursos.

Lo que el Fondo Municipal de Apoyo Comunitario/FUMAC puede significar para las comunidades rurales carenciadas es: aumento de la participación; diálogo entre actores; transparencia, flexibilidad y eficiencia en las decisiones y acciones; nuevas capacidades técnicas y gerenciales; mayor poder y fortalecimiento del asociativismo.

Esto sólo en la perspectiva ideal. No obstante, este potencial no representa predeterminación ninguna, ni significa un destino social inevitable. Para concretar el potencial es preciso una transformación de estrategia y de perspectiva metodológica. Las nuevas condiciones sociales no surgen mecánicamente de las directrices formales que ordenan los programas. Al contrario de las máquinas muertas, tanto las relaciones sociales y políticas como las asimetrías económicas, no cambian ni evolucionan de manera previsible, sólo bajo el comando de los términos de la ley y de las directrices. Todo programa de desarrollo recoge lo que siembra y, por consiguiente, según sea su pensamiento estratégico y, principalmente, su contenido conceptual y metodológico, se puede transformar en mecanismo eficiente de combate a la pobreza o, como testimonia la historia, simplemente en instrumento silencioso de combate a los pobres. ¿Es preciso preguntar lo que estamos haciendo en nombre del desarrollo rural?

El Programa de Apoyo Comunitario (PAC)

El PAC, por otra parte, es básicamente un esquema de desarrollo comunitario basado en un pequeño proyecto asociativo, cuya operacionalización depende principalmente de la dinámica del propio grupo social, como respuesta a situaciones endógenas. El proyecto comunitario expresa la intención manifiesta de una comunidad organizada para resolver un aspecto de su existencia considerado prioritario para la supervivencia del grupo. El PAC revela la voluntad de acción de la comunidad o asociación, la intención de remover un obstáculo que compromete la vida social local. La propia comunidad toma la decisión de cambiar la situación-problema, después de un debate abierto y democrático, considerando alternativas. El PAC se manifiesta como un plan mínimo de acciones en torno a un objetivo específico visualizado por la comunidad. Se trata de un comportamiento colectivo, nunca de una iniciativa individual.

El gran desafío que se plantea hoy es el de superar no sólo el discurso teórico y la retórica del Programa PAC y FUMAC, sino también esa visión parcial y burocrática en torno al papel dominante de las directrices, y analizar el contenido y la tecnología organizacional inherente a los procesos de desarrollo municipal y comunitario. Es preciso definir un modelo de gestión descentralizado y democrático para el FUMAC, una estructura institucional eficiente y dinámica que posibilite la cooperación entre el Poder Público y la sociedad civil, impulsando la movilización de la sociedad para que la gestión sea realmente compartida, y la formación de recursos humanos en los propios municipios, capaces de poner en marcha una nueva mentalidad propiciadora de cambios en las relaciones. Es urgente esclarecer los objetivos.

Es necesario esclarecer objetivos en el sentido de que el PAC y el FUMAC tienen un fuerte sesgo de estrategia de desarrollo social compensatorio, centrado en el combate a la pobreza y basado en la comunidad local. **Combate a la pobreza y desarrollo rural sostenible no son sinónimos.** ¿Cómo lograr que una red de proyectos comunitarios subsidien transformaciones locales que signifiquen el desarrollo sostenible a largo plazo, en términos políticos, económicos, sociales y ambientales? ¿Cómo democratizar y dinamizar la municipalización del desarrollo? ¿Cómo demostrar a los políticos y a quienes aplican las políticas estatales del desarrollo que las cuestiones de combate a la pobreza involucran cambios profundos que trascienden la limitada área de los FUMAC? ¿Cómo disponer de cuadros técnicos locales capaces de formular microproyectos comunitarios estructuradores y modelos de gestión participativa, además de las acciones de emergencia para atenuar las patologías que afectan a los grupos rurales más pobres?.

Desarrollo de la comunidad

Brasil conoce la estrategia de **desarrollo de la comunidad** desde 1950. Basados en el modelo conceptual de armonía y equilibrio, los programas de desarrollo de la comunidad generalmente hacen propuestas insertadas en el modelo desarrollista, en busca de una reorganización rural que posibilite desarrollar entre las comunidades carenciadas el sentido de integración y ajuste social a la modernización capitalista.

En la práctica, la historia de los últimos cuarenta años testimonia que el **desarrollo de la comunidad** dejó casi intactas las estructuras de la pobreza rural, contribuyendo para que las comunidades permanecieran al margen del proceso decisivo de la sociedad global, así como también promoviendo su fragmentación, aislamiento y encapsulamiento en asuntos de ámbito estrictamente local. ¿El PAC y el FUMAC van a cambiar la verticalidad, el inmediatismo, la falta de participación, el asistencialismo y, principalmente, la lógica insostenible del desarrollo de la

comunidad? ¿Estaremos, de hecho, retornando a los mismos esquemas convencionales que apenas reproducen o atenúan nuestras patologías, sociales, pero por un camino nuevo? ¿Los proyectos que estamos formulando van a cambiar las relaciones que condicionan la pobreza local?

Partiendo de su propia concepción, el desarrollo comunitario generalmente ha operado como **estrategia conservadora**, esto es, como intervención vertical de los gobiernos que, en vez de motivar a las comunidades a insertarse e influir en los procesos decisivos mayores, los fragmenta y encapsula, encerrándolos en asuntos de ámbito estrictamente local, sin cambiar las relaciones que condicionan las diversas formas de pobreza.

La estrategia de desarrollo de la comunidad es consecuencia del concepto dualista de interpretación de las sociedades calificadas como "subdesarrolladas". Se trata de un modelo biestructural que se apoya en los conceptos de "**sociedad tradicional**" y "**sociedad moderna**", como dimensiones ideales sujetas a procesos de "transformación social", procurando alcanzar el principal objetivo de la modernización y la industrialización capitalista. La estructura **tradicional** se refiere a las sociedades estables, dotadas de organizaciones y sistemas institucionales relativamente rígidos, operando mediante métodos productivos relativamente rudimentarios y simples, con bajos niveles de ahorro y poca movilidad social, así como también por medio de valores que expresan una fuerte cultura de relación con la tierra, lo que conforma redes sociales casi siempre organizadas en torno a la agricultura.

En este abordaje, por consiguiente, **los objetivos de los programas de desarrollo de la comunidad no fueron promover transformaciones en la estructura agraria**, ni siquiera cuestionar las relaciones sociales de producción en las que actúan los pequeños productores, o combatir las causas de pobreza. En el paradigma dualista, los campesinos que integran las comunidades rurales son pobres simplemente por no haber incorporado la cultura moderna y occidental de producción y consumo. El desarrollo comunitario generalmente funcionó dentro de estrategias integracionistas. Los cambios que impulsa tienen como referente la imagen modelo de la llamada sociedad moderna característica de los países industrializados. **La comunidad es vista como una población armónica, tranquila, relacionada por lazos de cooperación, asentada en la solidaridad.** Por tal causa, los objetivos universales de los programas convencionales de desarrollo comunitario han sido:

- i. El mejoramiento de las condiciones sanitarias, de la alimentación y la vivienda.
- ii. La lucha contra el analfabetismo.

- iii. El desarrollo de la infraestructura social y los medios de comunicación.
- iv. El mejoramiento de la producción y el aumento del volumen de los bienes de consumo.

Este antiguo discursos, casi jurásico, surge nuevamente como estrategia compensatoria, en el marco de la crisis.

En las intervenciones convencionales de desarrollo comunitario, cuando los organismos permiten evaluar la dimensión política, el discurso generalmente se queda en los deberes civiles y responsabilidades de los ciudadanos. Con dificultad se ponen en práctica mecanismos reales de participación democrática y reflexión crítica; las decisiones permanecen concentradas en las autoridades. La participación es pensada sólo como concesión o consulta y, por consiguiente, se expresa como participación controlada, lo que significa una democracia con mordaza.

No existe, en el paradigma del desarrollo comunitario ningún criterio para alcanzar objetivos de sostenibilidad; el crecimiento que promueve se encauza de manera lineal a partir de propuestas de fuerza, siguiendo el modelo de consumo y producción de la llamada sociedad moderna. En palabras de C. Boff:

"(...) es en torno de las necesidades o intereses vitales que el pobre puede desarrollar una actividad y no a partir de esquemas y propuestas de arriba o de fuera (...). No se trata, en consecuencia, de crear realidades paralelas a las del pueblo o de comenzar todo a partir del cero absoluto, pues ya existen respuestas o elementos de respuestas para el problemas en cuestión. En la medida de lo posible, importa siempre aprovechar lo que ya existe y, a partir de adentro, desdoblarse ese primer embrión (...)" (C. Boff 1988).

El desarrollo de la comunidad, en esta posición conservadora, ha sido definido como un proceso de cambio social y cultural dirigido por la propia comunidad, que toma conciencia de sus problemas, esclarece sus aspiraciones y se provee de un cierto espíritu colectivo de automotivación, no sólo para formular propuestas sino para actuar en su concreción, con apoyo de las instituciones.

Lo lamentable, a pesar del discurso, es que las decisiones que se toman a nivel de la comunidad generalmente quedan imbuidas de paternalismo. Por regla general, el desarrollo de la comunidad es una estrategia que procura mantener o restituir el equilibrio social, al menos en los momentos de crisis social que amenaza la gobernabilidad. Debe prestarse especial atención a lo que hoy se hace a partir de la estrategia del desarrollo local a nivel municipal.

Sin embargo, es preciso formular nuevos conceptos, premisas y metodologías, diseñando una respuesta creativa y original de combate a la pobreza, capaz de promover la transformación del Pernambuco rural en una sociedad más igualitaria, participativa, humana y sostenible. Es preciso elaborar una nueva tecnología organizacional de las comunidades rurales y asociaciones, como instrumento para activar las transformaciones de orden social, económico, político y cultural, así como también para despertar sus energías sociales y aprovechar el potencial endógeno de los espacios municipales. También es necesario promover una nueva cultura política y relaciones democráticas, implantando nuevas prácticas educativas y mecanismos de participación a partir de nuevos arreglos institucionales. En otras palabras, es preciso dar contenido sostenible a la estrategia de combate a la pobreza. ¿Cómo transformar a FUMAC en una estrategia efectiva para lograr objetivos de desarrollo sostenible?

El "nuevo" PAPP para 1997 (Combate a la pobreza rural)

El "nuevo" Proyecto prevé tres componentes: a) el FUMAC perfeccionado, que en el futuro deberá focalizarse en los segmentos sociales más pobres del interior, operando por medio de Concejos más democráticos y participativos y de mecanismos institucionales capaces de garantizar calidad en la formulación y ejecución de los proyectos comunitarios, ofreciendo mayor transparencia y posibilidad de control (contabilidad); b) el FUMAC "piloto", que moviliza y promueve el proceso más amplios de municipalización, descentralizando la gestión de las actividades de combate a la pobreza en los propios Concejos, lo cual significa aumento de la autonomía y autosuficiencia de los gobiernos municipales; c) el "nuevo" PAC, preocupado por los segmentos sociales que enfrentan dificultades políticas de acceso a recursos financieros, creando condiciones para que los grupos más pobres puedan tomar parte activa en la responsabilidad social de desarrollo comunitario.

La implementación de estrategias de desarrollo comunitario y municipal basadas en el concepto de sostenibilidad está, en buena medida, determinada por la capacidad gerencial, financiera y administrativa de la institucionalidad local para estimular la participación social de los ciudadanos y desarrollar las potencialidades. Esto, porque el desarrollo sostenible procura producir cambios cualitativos en la propia fábrica socio-política local mediante el involucramiento activo de las personas en los procesos decisorios. Procura promover mecanismos institucionales que permitan el involucramiento de los actores sociales en aquellos procesos, valorizando la cultura, propiciando la autosuficiencia y fortaleciendo la acción comunitaria. ¿Existe un modelo de gestión descentralizado para impulsar la municipalización del desarrollo?

Microplaneamiento comunitario participativo

Infortunadamente, en el Nordeste de Brasil no existe cultura de planificación comunitaria participativa. El enfoque tradicional de desarrollo de la comunidad casi siempre significó un relacionamiento vertical, o sea intervención inmediateista en la cual el organismo público actúa como sujeto y la comunidad como objeto. **Se trata de relacionamientos asimétricos donde los técnicos institucionales aparecen como detectores del saber, que estudian, diagnostican, programan, ejecutan y evalúan, frente a una comunidad pasiva apenas estimulada a adherir a los programas de gobierno.**

Al comienzo de un nuevo Programa de Combate a la Pobreza Rural, es preciso formular otro método de planeamiento local que sea: simple; pequeño en escala; participativo; sostenible; capaz de promover relaciones de negociación y articular las energías de varias comunidades; capaz de ser manejado por unidades técnicas mínimas; aprovechable por las potencialidades locales; capaz de adaptarse a las especificidades de cada comunidad; facilitador de la organización e implementación de las actividades de los proyectos; susceptible a incorporarse a la comunidad en las decisiones y ejecuciones, y capaz de ofrecer una práctica institucional más comprometida con los grupos carentes. Se necesita, en otras palabras, un método de planeamiento coherente con la escala local de gestión.

Sin embargo, es menester utilizar la imaginación para dar respuesta al interrogante de cómo materializar el concepto de sostenibilidad en los planes y proyectos municipales y cómo introducir la perspectiva de democratización del poder a nivel municipal; cómo aprovechar las potencialidades y generar capacidades de autogestión comunitaria; cómo ayudar a la movilización y organización popular; cómo construir autodiagnósticos, estimular la reflexión y multiplicar las energías locales; cómo organizar un proceso de combate a la pobreza que signifique acción transformadora y no sea un instrumento paternalista.

Para concretar un proceso participativo de planeamiento de proyectos comunitarios es preciso aplicar **una metodología basada en actividades de enseñanza-aprendizaje**, la cual permita que los conocimientos teóricos y prácticos de los pequeños productores rurales, generalmente de tipo empírico y dispersos, se sistematicen, o sea se desenvuelvan a partir de la propia realidad, generando nuevas capacidades, actitudes y destrezas que les permitan reorientar y transformar esa realidad.

Bajo la influencia de la racionalidad economicista y de **un falso pragmatismo eficientista**, el proceso de planeamiento local no es más perceptible de un modo global. En nombre de la eficiencia, toda la percepción del planeamiento es fragmentada y queda reducida a los aspectos puramente técnicos y cuantitativos. El desafío de

cambiar, mediante la capacitación, los valores y las actitudes de las personas, de crear nuevas capacidades sociales y políticas, de conducir a la comunidad a que se organice en un movimiento y sea sujeto del proceso de cambio, permanece satanizada en segundo plano.

El planeamiento participativo, como proceso de **enseñanza-aprendizaje**, no repudia el tecnicismo ni la eficiencia. Simplemente constata que no se puede construir un desarrollo de **tipo sostenible**, sin organización y cambio en la conciencia de las personas, sin participación social y capacitación, sin acceso a la información. **La cuestión es dialéctica. No se trata de preguntar qué es más importante y viene primero, si la propuesta técnica o la capacitación de las comunidades. Las dos actividades se dan juntas y tienen que ser trabajadas simultáneamente. Es peligroso mistificar la participación social, así como valorizar en exceso el conocimiento técnico. Esto, porque el planeamiento técnico sin participación es tan vulnerable e impotente como la participación social sin planeamiento técnico.**

Por tal causa, en las actividades de capacitación y asistencia técnica a los proyectos comunitarios es preciso compatibilizar sus contenidos técnicos y gerenciales con las características culturales de las comunidades involucradas. Se trata de actuar dentro de la cultura y de desarrollar, no sólo los conocimientos técnicos que garantizan un mayor nivel de eficiencia y productividad, sino aquellos que desarrollen capacidades de gestión y habilidades, capaces de estimular la participación y la autodependencia. La relación planta/tierra enfatizada por el extensionismo es tan importante como las relaciones ser humano/tierra y ser humano/ser humano.

En este sentido, como forma de conducir el proceso de micro-planeamiento participativo es recomendable aplicar **una metodología de aprendizaje grupal**. Se trata de socializar instrumentos, de reflejar de manera gradual y colectiva, buscando sistematizar, en cada momento, las experiencias de los participantes. De esta manera, las nuevas ideas y conocimientos se transforman cada vez más en objeto de análisis y la simplicidad cultural de las personas se convierte en fuerza crítica capaz de conocer las causalidades y diseñar alternativas. Estamos hablando de una capacitación/planificación que actúa como proceso educativo de carácter social, en el cual el ciudadano aparece como sujeto activo y no como asistente pasivo.

El **microplaneamiento** define un método de selección de alternativas de caminos realistas de acción comunitaria, que procura crear oportunidades sociales y promover niveles crecientes de organización y participación comunitaria, mediante un proceso de aprendizaje social concretado en la formulación, implementación y gestión de proyectos específicos. El **microplaneamiento** es un instrumento diseñado a escala local, o sea, del barrio, comunidad

o asociación de productores, procurando definir propuestas simples e innovadoras que, en términos ideales, puedan armonizar las necesidades y aspiraciones de las comunidades con las potencialidades locales, estimulando la autodependencia.

Esta comprensión de **microplaneamiento participativo** como proceso de aprendizaje social implica reconocer en él una compleja articulación de diferentes momentos y dimensiones. Las metodologías convencionales de planeamiento generalmente privilegian el momento de elaboración de la propuesta técnica. Inspiradas en un **frágil pragmatismo burocrático**, existen experiencias de planeamiento centradas en la relación consultor-comunidad, libre de compromisos y sin vinculación con los resultados; un abordaje reductor que sólo respeta las directrices burocráticas y las formulas cuantitativas, en la perspectiva de justificar inversiones. Este **planeamiento fragmentario**, cuando no forma parte de un proceso educador e interactivo, no construye un saber que resulte de la relación entre sujetos, capaz de determinar un nuevo desarrollo y consolidar una práctica sostenible. **En la perspectiva social, el planificador aislado y desvinculado de los resultados no crea ni transforma nada; apenas contribuye a reproducir el statu quo, en nombre del desarrollo.**

El microplaneamiento participativo es esencialmente un método de preparación para el ejercicio de la ciudadanía en los grupos sociales excluidos y marginados socialmente. La organización de cada trabajo es necesariamente diferente, pero el propósito es común. Cada actividad de microplaneamiento debe expresar la lucha y la esperanza de las comunidades carenciadas en busca de un futuro alternativo, como antítesis de aquello que les fue destinado. En las actividades de microplaneamiento se desarrollen los intercambios de conocimientos, información y cuestionamientos. En este proceso de aprendizaje, cada productor sale del silencio estructural en que se encuentra y se vuelve sujeto, ciudadano que tiene voz y capacidad mínima para influir en las decisiones.

En este sentido, la formulación de los proyectos comunitarios significa una propuesta técnica y política localizada que concreta el combate a la pobreza promoviendo, al mismo tiempo, el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y creando condiciones de autogestión comunitaria. Los proyectos específicos no sólo se adecuan a las posibilidades objetivas de la comunidad, o sea a las perspectivas de desarrollo condicionadas por la cultura y las potencialidades, sino que estimulan, simultáneamente, una transición a nuevos estados de conciencia social, autoorganización y existencia política.

Pero las capacidades técnicas de planificación sostenible son tan inexistentes a nivel local

La descentralización del planeamiento a nivel de la comunidad representa un requisito fundamental para democratizar el poder local. Es posible visualizar la organización de **Equipos de Apoyo Comunitario** que puedan trabajar de manera itinerante en el interior de los municipios, realizando tareas de microplaneamiento, capacitación y asistencia técnica. Es posible imaginar un esfuerzo interinstitucional de microplaneamiento y capacitación que se desarrolla mediante oficinas colectivas en las propias comunidades, conducidas por estos, actuando como unidades simples, descentralizadas, interdisciplinarias, estructuradas entre técnicos de nivel medio debidamente capacitados, que pertenecen a los organismos públicos, las municipalidades y las ONG.

Estos equipos, encargados de viabilizar un proceso de planeamiento de tipo ascendente, pueden realizar varias actividades al mismo tiempo: informan a la comunidad sobre la política y objetivos del Programa; inician un trabajo pedagógico orientado a mejorar la calidad de la organización; focalizan a los beneficiarios; estimulan a las comunidades a definir sus prioridades; planifican el proyecto específico en la propia comunidad; definen, junto a los beneficiarios, los objetivos a ser alcanzados; contribuyen a la transformación de conducta del grupo, partiendo de la reflexión sobre su visión local del mundo; evalúan la calidad de los dirigentes; aseguran que los recursos financieros sean suficientes para cubrir los costos de implementación del proyecto; negocian el proceso de ejecución; efectúan análisis de viabilidad gerencial; procuran verificar los impactos ambientales del proyecto; ayudan a definir funciones y responsabilidades; apoyan el diseño de modelos simples de gestión; informan y articulan a las comunidades con el Concejo Municipal y formulan planes de seguimiento.

En verdad, estas actividades no son complejas. Se trata, en términos muy simples, de elaborar un microproyecto específico con la participación de la propia comunidad, concretando las posibilidades objetivas de desarrollo en un documento técnico que, al mismo tiempo, significa la intención política de actuar para solucionar un problema prioritario. Se trata de elaborar, mediante un trabajo educativo transformador, un plan de trabajo comunitario que, basado en la identificación de la situación problema, define objetivos, metas y alternativas, organiza las actividades a ser desarrolladas, distribuye las responsabilidades y recursos, señala los tiempos de ejecución, orienta las actividades y, sobre la marcha, estimula el rescate de la ciudadanía.

Resulta necesario desarrollar o recuperar instrumentos y métodos pedagógicos que auxilien el trabajo de los equipos de microplaneamiento, tales como videos, cartillas, mapas, etc., creando maneras prácticas de sensibilizar, motivar y capacitar a las comunidades. Debemos imaginar procedimientos simples de trabajo

directo, que permitan armonizar el tiempo cultural comunitario con el tiempo técnico institucional requerido para conducir el proceso de microplaneamiento. El **microplaneamiento** debe ser un método simple para descubrir, in situ, no sólo las potencialidades locales, sino también las formas y manera culturales de ejecutar las actividades (experiencia acumulada, tradiciones comunitarias), estimulando a las comunidades a comprometerse con su propia transformación, además de la materialización del proyecto. La movilización comunitaria se facilita cuando el grupo diseña in mente un conjunto de líneas estratégicas que dan cuenta de posibles imágenes del futuro.

El proyecto comunitario, como uno de los productos del proceso de microplaneamiento, es el instrumento operativo que permite negociar el acceso a los recursos financieros. Representa una intención manifiesta de la comunidad o asociación de productores de desarrollar un conjunto de actividades, o sea promover un determinado emprendimiento considerado decisivo para el mejoramiento de sus condiciones de vida, ingresos y producción, valiéndose principalmente de sus propias potencialidad locales. En una perspectiva sostenible, los proyectos específicos comunitarios deben expresar como características:

- Preocupación prioritaria con los problemas básicos de la comunidad, procurando mejorar las condiciones de vida y producción.
- Valorización de la cultura y tradiciones locales, estimulando la participación social y procurando la autosuficiencia de las comunidades.
- Preocupación por la generación de empleo y de actividades productivas, impulsando el estableciendo de pequeños emprendimientos.
- Plan de aprovechamiento de las potencialidades locales, de las ventajas comparativas, recursos naturales, conocimientos y experiencia popular acumulada, con énfasis en la preservación del medio ambiente.
- Preparación de los sectores menos organizados para el ejercicio de la ciudadanía y, en especial, para aumentar la conciencia democrática e incentivar el movimiento asociativista.
- Opción por tecnologías simples, diseñando alternativas que requieren mayor mano de obra.

El **taller de microplaneamiento** es el instrumento de trabajo, de capacitación y aprendizaje diseñado para generar de manera participativa no sólo el proyecto específico, como propuesta viable de desarrollo, sino la voluntad social de cambio, la motivación

colectiva y la forma específica de gestión de las actividades. El taller significa para los participantes una forma de adquirir informaciones y sistematizar experiencias, y desarrollar capacidades mínimas de programación y manejo de las actividades. La ejecución de los talleres siempre requiere, en los equipos de apoyo comunitario, un esfuerzo previo de organización de informaciones y preparación de instrumentos y contenidos.

En la operacionalización del microplaneamiento es de fundamental importancia la cuestión del método. Con respecto a la metodología, o sea a los pasos y procedimientos del trabajo de microplaneamiento participativo, podemos pensar al menos en los siguientes:

Fase 1. Diagnóstico participativo

- El momento inicial de la investigación es definido como una acción participativa junto a la comunidad. El equipo precisa levantar datos e informaciones preliminares, realizando un mapeo de las potencialidades y verificando la vocación productiva del espacio comunitario y sus vulnerabilidades, e identificando los factores críticos y las limitantes para el desarrollo. Los datos son específicos y singulares, pero deben ser vistos en perspectiva macro-municipal, y colocados en el marco conceptual del desarrollo sostenible. Cuando la comunidad expresa sus carencias y patologías existenciales, ya se diseñan tentativas de solución, o sea posibilidades de "concreción de los fenómenos", lo que facilita dar sentido a los datos, comprendiendo su compleja articulación.
- El proceso de microplaneamiento parte de los problemas, intereses, necesidades, aspiraciones y potencialidades de los ciudadanos participantes. Eso exige del equipo de apoyo comunitario un esfuerzo de investigación y diálogo.
- Intentar comprender o explicar lo que está ocurriendo en la comunidad, dentro de la realidad mayor del municipio, o sea, tratar de identificar los factores determinantes y condicionantes, procurando una aproximación a las causalidades (Jara et al, 1984). Es preciso encontrar, en la propia vida material y cultura de las comunidades, explicaciones a sus problemas, procurando esclarecer la vinculación dialéctica que los fenómenos guardan entre sí.
- Realizar un trabajo muy simple de reflexión (autodiagnóstico) de la realidad comunitaria procurando la definición conjunta de las prioridades. Esto significa ordenar los asuntos identificados por el grupo, juntándolos por afinidades.

En este momento, el equipo dialoga con la comunidad y realiza un ejercicio de discernimiento sobre los problemas locales, formulando preguntas abiertas con vistas a esclarecerlos. Con

ese fin, es necesario jerarquizar los problemas y demandas con base en criterios sostenibles, tales como la gravedad de la situación y la urgencia para la adopción de respuestas. El papel del equipo de microplaneamiento-capacitación siempre es el de facilitar o extraer, de las iniciativas e ideas, su priorización y ordenamiento.

Ciertamente, en el campo de la filosofía no existe conocimiento acabado sobre ninguna dimensión de la realidad. Sin embargo, se trata de adquirir un conocimiento parcial, por aproximaciones sucesivas, procurando identificación de alternativas de solución y justificar culturalmente las preferencias. Sin aumentar la conciencia de su propia realidad, no hay manera de generar voluntad de cambio para concretar el ejercicio de la ciudadanía; tampoco existe compromiso ni microsolidaridad.

- Utilización de técnicas participativas que permitan llegar a acuerdos respecto alternativas y prioridades, procurando aprovechar los recursos locales y generar empleo, tratando de formular proyectos simples y específicos, en escala adecuada, sin excesos de mediación técnica y burocrática.

Fase 2. Diseño de las líneas estratégicas

- Búsqueda de formas culturales y alternativas de resolver los problemas identificados, de acuerdo con las potencialidades; al valorizar su cultura, la comunidad indica la acción más apropiada, las tareas más urgentes y las que pueden aguardar, seleccionando el camino que signifique el pleno aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y que promueva el protagonismo de la mujer rural, en la perspectiva de que ella debe participar activamente en el proceso de desarrollo. Este es el momento de mayor creatividad.
- De manera conjunta, el equipo de apoyo comunitario y la comunidad dialogan procurando crear consenso sobre las actividades que deben ser objeto del microproyecto comunitario.

Fase 3. Elaboración del proyecto comunitario

- Es preciso esclarecer los objetivos buscados, así como también especificar el tipo de actividad que será desarrollada.
- Estimación de los costos, procurando determinar cuáles de las opciones o alternativas pueden ser financiadas por el FUMAC. El programa debe expresar preferencia por las alternativas

simples y sostenibles, en vez de encarar obras de altos costos y tecnología sofisticada. La mayoría de las alternativas involucra costos de personal, material, equipos, servicios; también resulta indispensable estimar los costos futuros que surjan del mantenimiento y la sostenibilidad del proyecto.

En las informaciones referentes a la estimación de costos es preciso definir la forma como los recursos deben ser asignados; por ejemplo, el FUMAC se hará cargo de los costos de las inversiones, la prefectura de los costos de transporte, la comunidad de la mano de obra local, etc.

- Formular un plan de acción definiendo qué, por qué, cómo, cuánto, cuándo, dónde y quién van a realizar las actividades inherentes del microproyecto. Determinar los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos indispensables para la materialización de la actividad. Se detallan los requerimientos y se definen cuales son las inversiones. Se trata de discriminar los gastos que se podrían realizar, a fin de alcanzar los objetivos, y fijar metas y definir métodos técnicos de trabajo. En el proceso de microplaneamiento, los niveles diferenciados de complejidad pueden exigir la intervención de un cuerpo técnico especializado, particularmente cuando los proyectos comunitarios tienen carácter microestructurador: represas, pequeños diques agroindustria.

Fase 4. Programación

- Elaboración del calendario de realización de los trabajos, con especificación de tareas y procedimientos básicos y determinando, al mismo tiempo, asuntos referentes a dónde y cómo comenzar, después que sean liberados los recursos financieros por parte del Concejo Municipal y PRORURAL.
- Indicación de las responsabilidades y atribuciones, o sea, definición del **plan de organización y gestión** del proyecto comunitario. Se trata de definir un modelo simple y específico de gestión para conducir las actividades en consonancia con los objetivos del proyecto. Es recomendable: implementar una capacitación sistemática en asociativismo; procurar asociaciones; articularse con los órganos de investigación; considerar los problemas de gerencia; programar las actividades de asistencia técnica.

Por más compleja que pueda parecer esta metodología, o sea, esta trayectoria sinuosa de cambios y aprendizaje social, existen varias maneras de implicarla y volverla simple y verdaderamente didáctica. Por ejemplo, un video en gestión puede esclarecer el conjunto de elementos que las asociaciones precisan manejar y poner en práctica, para la obtención de determinados resultados (Méndez y Tinoco, 1990). Un trabajo simple de zoneamiento territorial municipal permite organizar las prioridades y orientar intervenciones diferenciadas. Los documentos estandarizados pueden dar mayor agilidad y simplificar las tareas de formulación y tramitación de las propuestas. La zonificación territorial es un instrumento válido para orientar la priorización de los proyectos locales, posibilitando concretar el abordaje de planeamiento macro-micro y visualizar la imagen objetiva del espacio municipal.

¿Cuales son los productos y resultados esperados?

- i. Diagnóstico de la comunidad realizado de modo participativo y apropiado por sus miembros.
- ii. Proyecto comunitario elaborado de modo participativo y asumido por los comités formados para controlar su implementación.
- iii. Plan de organización y gestión elaborado y asumido por la asociación.
- iv. Concejos Municipales informados e instrumentalizados para el seguimiento de las actividades.
- v. Equipo local de planeamiento capacitado para reuplicar el proceso en otras comunidades, procurando constituir una cartera de Proyectos Municipales.

Este tipo de planeamiento comunitario participativo puede abrir nuevas posibilidades de respuesta a la difícil pregunta de cómo aumentar el impacto transformador de los programas y proyectos compensatorios de combate a la pobreza rural. El presupuesto teórico subyacente en esta propuesta es que sin visión integradora que oriente a la intervención del FUMAC, o sea sin una estrategia estadual de combate a la pobreza y municipalización sostenible, sin políticas que promuevan el fortalecimiento de los gobiernos locales, sin un sistema de información local, ampliación de las prácticas democráticas y preparación de los excluidos para el ejercicio de la ciudadanía y, entre otros condicionamientos, sin articulación de los proyectos comunitarios (sociales, productivos, de infraestructura) con proyectos estructuradores, resulta absurdo pensar que pequeñas intervenciones comunitarias van a cambiar las relaciones de pobreza y exclusivas. Por su propia naturaleza, estas medidas tienen características que impiden que se conviertan en soluciones sostenibles y, sobre todo, que posibiliten garantizar condiciones de gobernabilidad. Esto es así porque las intervenciones compensatorias y focalizadas son: a) actividades temporales que dependen de préstamos específicos o recursos limitados; b) expresan un importante papel político durante la vida del Programa; c) se concentran sólo en las manifestaciones superficiales de los problemas; d) promueven la dependencia y despolitización de las comunidades y asociaciones.

Los gobiernos locales y las ONG, así como también las federaciones de trabajadores rurales y algunos organismos internacionales, han comenzado a aceptar la idea de que la gran dimensión y la alta incidencia en la pobreza requieren por igual respuestas de gran magnitud, para conseguir soluciones sostenibles. Por consiguiente, el desafío político es cómo formular una estrategia que permite articular las diversas intervenciones que se realizan dentro del espacio municipal, por aparte de diferentes actores, procurando alcanzar una sinergia de esfuerzos y recursos. La microplanificación efectuada sin considerar el entorno más amplio, las oportunidades y amenazas del espacio microrregional, bien puede transformarse en acciones fragmentadas y dispersas. Las comunidades mejoran en algo sus condiciones de vida, pero no cambian los relacionamientos, no se crea sostenibilidad.

BIBLIOGRAFIA

JARA, C.; LASSO, J.; SALAZAR, B. 1984. Metodología de planificación de proyectos. FODERUMA. Banco Central de Ecuador.

JORDAN, A. 1995. O que è a metodologia Gespar? Proyecto BNB/PNUD/ABC.

MENDEZ, M.; TINOCO, J. 1990. Guia para gestão em áreas reformadas. INCRA/PNUD/SUDESTE.

CLODOVIS BOFF, "Como trahalhar com o poro: metodologia retrivalho popular". Petrópolis, Vazes. 1988.

WHITAKER FERREURA, F., 1979. Planeamiento, si o no. Rio de Janeiro. Paz y tierra.

SACHS, I. 1986. Ecodesarrollo: crecer sin destruir. Sao Paulo, Vertice.

JARA, C.; LASSO, J; SALAZAR, B. 1984. Metodología de Planificación de Proyectos. FODERUMA. Banco Central del Ecuador.

JORDAN, J. 1995. Qué es la metodología Gespar? Proyecto BNB/PNUD/ABC.

MENDEZ, M; TINOCO, J. 1990. Guia para la gestión en areas reformadas. INCRA/PNUD/SUDENE.

CAPACITACION DE CONSEJOS MUNICIPALES Y ASOCIACIONES: LA ORGANIZACION DEL CUADRO SOCIAL.⁴

"La cultura consiste en recrear y no en repetir"
Paulo Freire

EL CONTEXTO

En Brasil, la municipalización del desarrollo es un proceso en marcha, que se interpreta mejor en el conjunto más amplio de las reformas institucionales en el aparato del Estado, así como también en los procesos de descentralización política y administrativa a favor de los gobiernos locales, como una estrategia para democratizar las prácticas decisorias y volver más realistas las acciones referentes al desarrollo socioeconómico, calidad de los servicios públicos, distribución de la renta, combate a la pobreza y protección ambiental.

La Constitución Federal de 1988, que marcó el fin del régimen autoritario, estableció una nueva división institucional del trabajo, que define el municipio como unidad básica de la Federación. Esta nueva personalidad del municipio brasileño conllevó nuevos rasgos de orden político y jurídico, sobre todo en cuanto a su autonomía, basada en los preceptos de autoorganización, autogobierno, autonormativización y auto-administración. La autonomía municipal es declarada en los artículos 18, 29 y 30 de la Constitución de la República. Esa misma autonomía, diseñada en un contexto de profundos cambios económicos, significó también la advertencia del progresivo apartamiento del Estado intervencionista y señaló que, por consiguiente, es en el nivel local donde deben formularse los primeros esfuerzos dirigidos a la promoción del desarrollo sostenible. El nuevo escenario, además, demanda la conjugación de esfuerzos de diversos agentes, o sea la articulación institucional de la Unión, los Estados, los Municipios, el empresariado privado y la sociedad civil organizada.

Sin duda, hoy el municipio brasileño ha alcanzado un estatus privilegiado en la Federación. Formalmente, los municipios representan entidades públicas autónomas y descentralizadas, dotadas de poder legal para manejar sus propios negocios, con posibilidades para actuar de manera innovadora y dar respuesta a las iniciativas de las comunidades locales. Esta nueva personalidad, sin embargo, no asegura capacidad técnica y gerencial para afrontar las nuevas realidades, así como tampoco las

⁴ En solidaridad con las comunidades y asociaciones de los pequeños productores de los municipios de Salgueiro, Mirandiba, Trindade, Bom Conselho y Afogados de Ingazeira.

obligaciones, competencias y responsabilidades surgidas de ellas, lo cual no certifica capacidad y eficiencia para manejar procesos endógenos de desarrollo y, por consiguiente, superar las carencias básicas de las comunidades locales. En esa perspectiva, muchos argumentan que la municipalización es sólo un mito, un discurso que alimenta el comportamiento clientelista y autoritario que impide la maduración de prácticas democráticas.

En la última década, el aparato público involucrado en el planeamiento agrícola, el desarrollo rural, la reforma agraria, la asistencia técnica y extensión rural, la investigación agropecuaria, el abastecimiento, la capacitación, la organización de las poblaciones rurales, los sistemas de fiscalización y control, etc., sufrió un profundo proceso de desorganización. Sin un claro proyecto alternativo, los ajustes estructurales en la economía y la política brasileña simplemente destruían una parafernalia de instituciones desarrollistas que, en el sector agropecuario, promovían un proceso acelerado de modernización conservadora y conducían a un intenso crecimiento del grado de desigualdad en la distribución de la renta y oportunidades. En el presente, faltan capacidades técnicas, gerenciales y administrativas, así como también recursos financieros y materiales, mecanismos e instrumentos de articulación social, metodologías alternativas de planeamiento local, informaciones confiables y todo lo más indispensable para emprender con eficacia un esfuerzo municipal de desarrollo sostenible.

Sin embargo, en la mayoría de los municipios pernambucanos, el desafío político-administrativo determinado por la Constitución Federal y definido por las tendencias actuales, permite la creación de nuevas capacidades para constituirse en actores efectivos del desarrollo local. El municipio, como la parte del Estado más próxima al ciudadano, necesita identificar los problemas locales prioritarios, así como también las potencialidades para revolverlos; demanda instrumentos simples para identificar aptitudes y potenciales sostenibles de producción, explotar ventajas comparativas, formular proyectos estructuradores y, sobre todo, crear alternativas para superar la pobreza rural. Sin embargo, con sus actuales deficiencias, sin mecanismos que promuevan la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas locales, muy difícilmente el municipio podrá responder a las nuevas expectativas.

La municipalización del desarrollo comunitario:

La modernización, democratización y descentralización político-administrativa, representan elementos interrelacionados del mismo proceso de municipalización. En este campo de tendencias, el Fondo Municipal de Apoyo Comunitario (FUMAC) pretende descentralizar las siguientes instancias: la focalización de las actividades de combate a la pobreza; la decisión participativa de

estimular cambios locales; la orientación del proceso de micro-planeamiento; el acompañamiento y la ejecución de los proyectos comunitarios; la gestión local de los recursos financieros; el mantenimiento de las obras y manejo sostenible de las actividades. Sin duda, FUMAC apenas toca una parte de un conjunto más amplio de las transformaciones que demanda la cuestión de la municipalización pero, al mismo tiempo, ofrece a las comunidades rurales y asociaciones de pequeños productores un papel más protagónico en el tratamiento de los problemas prioritarios. El FUMAC puede viabilizar la realización de los objetivos municipales de desarrollo, en particular, promoviendo el avance de las formas y procesos de organización y participación social.

Todo esto, en la medida en que los actores locales -las comunidades y organizaciones involucradas- pongan en evidencia articulación, actuen colectivamente y puedan tener acceso a la toma de decisiones mediante mecanismos (consejos, mesas de negociación, etc.) que permitan la aplicación ordenada de recursos, el desarrollo de acciones solidarias y articuladas, creando, por una parte, un espacio de poder donde puedan actuar y producir efectos específicos y, por la otra, una herramienta para resistir a la manipulación clientelista.

Los consejos municipales

En esa perspectiva, los Concejos Municipales estimulados por FUMAC pueden representar una experiencia nueva y rica de participación social y descentralización institucional en favor de los grupos marginados. En el juego de fuerzas locales, en el cual tradicionalmente predomina el fisiologismo, ellos pueden promover procesos alternativos de autoorganización, como medio de mejorar las condiciones de vida de las comunidades, atenuar las desigualdades, aumentar la conciencia y concretar los derechos de la ciudadanía. Los Concejos Municipales pueden cumplir una función descentralizadora de primer orden: decisión y priorización; opinión y orientación; información diálogo y concientización; negociación y gestión; seguimiento y posibilidad de control; subsidiariedad y transparencia; desburocratización de procedimientos y flexibilidad.

En consecuencia, los diversos Concejos Municipales pueden convertirse en instrumentos que estimulan la democratización del poder local, articulando los procesos comunitarios y los esfuerzos locales en el espacio más amplio en donde están insertados. Esto, en la medida en que no sean "prefecturizados" y permanezcan actuando aisladamente, impulsando acciones superpuestas o fragmentadas, manipulados por las instituciones que los promovieron, sin las mínimas capacidades de gestión.

En verdad, algunas Leyes Orgánicas Municipales, así como también organismos del Estado, han creado diversos Concejos con funciones

de opinión, deliberativas, normativas y controladoras, casi siempre tratando de establecer un organismo colegiado que legitime los programas y planes de inversión. Infortunadamente, muchos de estos Concejos existen apenas en el papel, como cajas vacías, sin capacidad para señalar demandas y orientar prioridades, con frecuencia aguardando leyes que los reglamenten; son apenas instrumentos jurídicos que viabilizan una propuesta institucional, sin conseguir crear un espacio democrático de poder o contrapoder. Frente a las perspectivas de lograr recursos financieros, muchos Prefectos procuraron formalizarlos rápidamente, a su modo, reclutando miembros entre caudillos electorales y socios, sin estimular la participación del pueblo. Con mucha frecuencia, debido a la presencia local de "argollas burocráticas", algunos representantes de los Concejos actúan aliados al poder económico, así como también a las camadas políticas que dominan el espacio municipal de decisión, en beneficio de sus intereses específicos. Algunas veces, en nombre de la ampliación de las prácticas democráticas, el proceso desarticulado de multiplicación de Concejos sólo promueve la fragmentación de la sociedad local. En palabras de Horacio Martins de Carvalho:

"Son aconsejables iniciativas de descentralización administrativa y de democratización de los poderes, a partir de los organismos gubernamentales, pero una no es sinónimo de la otra. La descentralización es ejercida a partir de un poder político-administrativo central que decide (por lo tanto, reafirma el poder central) descentralizar sus acciones, sean las operativas, sean las de decisión, obedeciendo siempre los objetivos globales de organización. Es un ejercicio de estrategia y táctica administrativa de las organizaciones burocráticas. La democratización es la pluralización de centros de poder, o de poderes, en el ámbito de la sociedad, donde sujetos supuestamente independientes establecerían entre sí relaciones sociales entre poderes personales, grupales o de segmentos más amplios, institucionalizados o no. Cuando los programas gubernamentales descentralizan sus acciones en el nivel geográfico local, por ejemplo, el poder central no pierde el control de la acción descentralizada. La autonomía relativa de la unidad local puede ser ampliada; sin embargo, la decisión central permanece. Esta, muchas veces, está implícita en las normas y reglamentos (...)."

CAPACITACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y ASOCIACIONES

El fortalecimiento y capacitación de los Concejos Municipales constituyen una de las preocupaciones prioritarias del PRORURAL⁵. Resulta particularmente importante la definición de una metodología de capacitación de los Concejos, como preparación de los actores sociales excluidos socialmente del ejercicio de la ciudadanía, para que puedan ejercitar mejor y más eficazmente sus atribuciones, en beneficio de la calidad de vida de las comunidades locales. Se pretende aumentar la capacidad de los Concejos para orientar los procesos de desarrollo comunitario y el combate a la pobreza local, procurando una mayor claridad en la definición de las prioridades, así como también en la negociación de las propuestas, programación de las actividades y manejo de técnicas de seguimiento y control.

La capacitación de los Concejos Municipales promovidos por FUMAC implica, como todo proceso de capacitación, una determinada opción metodológica. De nada sirve introducir sólo conceptos que permitan esclarecer cuestiones respecto a la municipalización del desarrollo y la descentralización político-administrativa, así como también repasar elementos y directrices para orientar el gerenciamiento de las actividades. No es posible ampliar las prácticas democráticas ni crear un verdadero compromiso con el desarrollo sostenible si los Concejos tienen una conciencia ingenua de la propia realidad local. Sin referencias a la realidad municipal, sin información, sin posibilidad de reflexión sobre su presencia en la sociedad nacional y sin identificar las condiciones causantes de sus problemas fundamentales, los Concejos Municipales permanecen impotentes, sin posibilidades reales para hacer historia. Es preciso, por ejemplo, descubrir métodos educativos capaces de ayudar a los Concejos a reflexionar sobre la política tradicional de desarrollo local, descubriendo los límites e implicaciones de esa política, asumiendo actitudes de crítica y responsabilidad histórica, en una tentativa de unificar visiones y promover compromisos.

Resulta un gran desafío llevar a cabo una práctica regular de capacitación y proceso pedagógico que habilite a los Concejos Municipales, no sólo para desarrollar la práctica del ejercicio del poder, sino también para alcanzar formas eficientes y transparentes de gestión. Sobre todo, es preciso promover una nueva escala de valores. Esto, porque la cultura política nordestina ha propiciado el mantenimiento de la mayoría de los ciudadanos en procesos de subalternidad, expresada en el silencio de las personas, en la dominación política y en la dirección ideológica. Las relaciones tradicionales de las comunidades locales con el poder público municipal han condicionado comportamientos pasivos, sin oportunidades de un diálogo creativo para la superación de las

⁵ Unidad Técnica del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP)

condiciones de pobreza. Los mecanismos institucionales creados por el Estado, que procuran apoyar el desarrollo local, casi siempre permanecieron en manos de unos pocos, esto es, en las instancias burocrático-partidarias centrales, determinando que el ejercicio del poder permanezca distante del pueblo. De ese modo, las subalternidad quedó internalizada en la propia gestión institucional, así como también en la vida cotidiana de los ciudadanos forzados al sofocamiento cultural y a la impotencia política.

Los Concejos Municipales precisan comprender, no sólo en el papel, los objetivos, perspectiva y límites del programa FUMAC, y también conocer los instrumentos generados para administrar y sustentar el mecanismo. La administración de los Concejos Municipales involucra, además del conocimiento de los problemas locales, la práctica de habilidades para la ejecución de tareas necesarias para el desarrollo comunitario descentralizado: discutir, identificar necesidades, planificar, organizar, movilizar, controlar los recursos financieros y técnicos, negociar, evaluar, participar, decidir medidas de política y, entre otras tareas, orientar a las asociaciones en la prestación de cuentas.

En la perspectiva de FUMAC, la capacitación de los Concejos Municipales supone el entrenamiento de sus miembros para la identificación y análisis de las propuestas de proyectos comunitarios, y para el uso de instrumentos que permitan evaluar y controlar las actividades. Los representantes de los Concejos, en particular aquellos ciudadanos que surgen de los sectores excluidos, precisan ante todo rescatar su palabra y su propia voz. Esto significa iniciar un proceso de conscientización, revisión crítica y revaloración de la cultura local, que penetre en la esencia de los problemas y capte las contradicciones a que está sometida.

La municipalización del desarrollo sostenible, como componente fundamental de la estrategia de descentralización político-administrativa, necesita de la participación popular y comunitaria, de la misma manera que la política precisa de ética. Es necesario firmar condiciones de sostenibilidad social para que los actores de ese proceso de desarrollo local se involucren, no sólo en la toma de decisiones, sino también en la gestión de los proyectos. En esta perspectiva, FUMAC no tendrá mayor impacto positivo en el proceso de democratización y rescate de la ciudadanía manteniendo a las comunidades de base y a las asociaciones en la conciencia ingenua y en la fragmentación. La capacitación de los Concejos Municipales, por sí sola, no va a elevar la eficiencia del Programa y transformar las relaciones. Es preciso apoyar, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la organización de las asociaciones, mediante un proceso pedagógico preocupado tanto por la gestión comunitaria y empresarial como por la tecnología agrícola y la protección al medio ambiente. El asociativismo sólo es verdadero cuando implica capacidades de gestión; éstas, a su vez, sólo son transformadoras

cuando están complementadas técnicamente. El desarrollo sostenible exige un constante proceso de perfeccionamiento técnico, de superación del extensionismo tradicional.

Por consiguiente, sin ambiente educativo, sin participación comunitaria en los municipios apoyados por FUMAC, no es posible crear condiciones de motivación, solidaridad, iniciativa, cooperación, contribución, conciencia, diálogo y representación responsable. El trabajo pedagógico en los Concejos, en las bases comunitarias y asociaciones, constituye un elemento esencial para la autodependencia y la autogestión. Por principio, los Concejos Municipales deben cuestionar procedimientos que alimenten el asistencialismo, que procura siempre mantener a los ciudadanos como criaturas, para que continúen siendo criaturas en nombre del desarrollo.

Fragmentación comunitaria

En general, en las estructuras comunitarias rurales de los municipios pernambucanos, en particular las localizadas en la región semiárida, se expresa un escenario socialmente empobrecido y políticamente fragmentado, lo que significa graves dificultades de movilización, deslocalización, articulación y contactos entre sí. El movimiento social comunitario se revela como muy inmaduro y disperso, el asociativismo es débil y, por la ausencia de un trabajo educativo transformador, la mayoría de los liderazgos carecen todavía de experiencia para participar en la gestión del poder local y, por consiguiente, para orientar y estimular procesos locales de desarrollo. Tradicionalmente, el centro de poder político y de iniciativa se ha centrado en el Prefecto, basado en un juego de fuerzas frecuentemente antagónicas en el cual casi siempre triunfa el poder económico, estableciendo resistencias a la implementación de prácticas participativas. En estos espacios locales, la vida cotidiana de las asociaciones, la propia práctica comunitaria, continúan signadas por la sujeción y la pasividad. En general, no existen canales municipales institucionalizados de participación, con representatividad de diversas comunidades y con capacidad para proponer alternativas, discutirlos y ejercer el control colectivo de los resultados.

EL falso asociativismo burocrático

El asociativismo, como expresión de la necesidad humana de alcanzar un estado mínimo de comunidad, es siempre una búsqueda de apoyo social y articulación de las personas para conseguir sus intereses y resolver sus problemas. Es, esencialmente, una tentativa de crear un potencial que no es tangible ni visible, pero que da energía a las personas y permite liberarlas de las cadenas de una existencia aislada, de la marginalidad, del comportamiento fatalista.

Sin duda, el asociativismo como tecnología organizativa presenta innumerables ventajas para la acción colectiva de las entidades populares: estimula la participación social y, por consiguiente, promueve un proceso de aprendizaje y conquista de la ciudadanía; establece una estructura mínima de negociación que contribuye a la lucha por los derechos, así como también a la discusión de los problemas específicos locales; genera un potencial espacio micro-empresarial en el cual se pueden viabilizar estrategias productivas colectivas, y debatir no sólo cuestiones de acceso a recursos financieros, sino también temas relacionados con la organización de la producción, la comercialización, la tecnología, el manejo de los suelos, etc.

Sin embargo, el asociativismo de la sociedad rural pernambucana tiene un fuerte contenido burocrático, es débil en el diseño de alternativas, es ingenuo en la interpretación de los problemas, se mantiene domesticado por el paternalismo. Cada vez se hace más evidente que la excesiva manipulación o interferencia en el movimiento asociativista, articulada por las diferentes fracciones políticas vinculadas a los diversos intereses partidarios, o sea la práctica de instrumentalizar las organizaciones en función de las relaciones clientelistas, así como también a las políticas y problemas sociales, como recursos de sustentación y ampliación de las camadas electorales, llevó y está llevando a muchas asociaciones a adoptar actitudes profundamente dependientes.

Por consiguiente, en el análisis de diversos mecanismos de mantenimiento y reproducción del proceso de subalternidad en la sociedad rural pernambucana, nos enfrentamos de inmediato con una causa muy sutil y penetrante: el asociativismo. ¿Como es posible que una asociación de pequeños productores rurales, que es una forma de organización social y económica, pueda ser interpretada como mecanismo de profundización de subalternidad, facilitando la implementación de políticas locales consistentes con los intereses de los grupos dominantes?

La hipótesis de este documento es que el asociativismo burocrático, tal como es promovido, no transforma la cultura política clientelista, sino que refuerza el acceso de las camadas partidarias y minorías dominantes al proceso interno de la toma de decisiones comunitarias, operando como instrumento para manejar programas compensatorios, atenuando conflictos, llevando a las organizaciones a operar aisladamente.

El asociativismo rural pernambucano, por medio de innumerables asociaciones burocráticas y relativamente paralizadas, demuestra que no está funcionando bien y precisa ser redefinido. Se trata, en general, de un movimiento acomodado a las migajas del poder, subordinado al juego de las fuerzas político-partidarias, que opera acríticamente dentro de las mudables categorías desarrolladas por las instituciones que representan la política de gobierno. Esas categorías están diseñadas como una estrategia con el fin de

definir ideológicamente un camino para las relaciones sociales en el medio rural.

En Pernambuco, difícilmente una asociación de pequeños productores consigue formular, ejecutar y mantener una propuesta alternativa a la cultura política dominante. En términos políticos, ellas tienen una fragilidad estructural que está escondida y alimentada por el patrimonialismo, revelando un impacto negativo sobre la conciencia y comportamiento de los productores asociados; ese impacto, en nombre del desarrollo, alimenta la opción local por el anticambio. En vez de ser un mecanismo de desarrollo local, y un instrumento de defensa de intereses y derechos de los asociados, muchas asociaciones se convierten en instrumento de negociación de los intereses de las empresas y consultoras articuladas con las esferas decisorias del Estado. De ese modo, los asociados permanecen aislados, inmersos en sus organizaciones burocratizadas, sólo como espectadores pasivos de los procesos.

Sin duda, el asociativismo rural ha ayudado a mejorar las condiciones sociales y económicas, así como también la calidad de vida de muchos grupos comunitarios. En general, con la débil ruptura del aislamiento individual promovida por la organización asociativista, muchos campesinos y pequeños productores han comenzado a buscar su propio proceso histórico, exigiendo participación en la toma de decisiones. Sin embargo, en ese juego dialéctico de cambio-estabilidad societaria impulsado por el ser humano, generando cada día su propia realidad histórico-cultural, el asociativismo promovido actualmente más bien parece alimentar el statu quo. Se trata de un movimiento que no ayuda al cambio de las relaciones políticas, ni genera alternativas de poder o contrapoder, con sentido de ciudadanía, capaz de servir como instrumento efectivo de desarrollo sostenible y combate a la pobreza. Tampoco es un instrumento social que impulse, de forma sostenible, el desarrollo de las fuerzas productivas.

En verdad, todo movimiento social, que es histórico, existe como contradicción, o sea que se hace dialéctico en un proceso contradictorio de mudanza y estabilidad. En esta óptica, es posible argumentar que el asociativismo rural trabaja, simultáneamente, a favor del statu quo y contra el statu quo. De manera que no existe hipótesis verdadera ni hipótesis falsa; las dos interpretaciones reflejan dos verdades diferentes. El error fundamental no está en el asociativismo en sí, sino en la política y en los políticos que pervierten el movimiento, confundido a veces por su propia conciencia ingenua, con objetivos de asistencia, manipulación y control. Ese asociativismo burocrático, descompuesto en subalternidad y clientelismo pasivo, milita contra el desarrollo sostenible. En esta dramaturgia organizacional, donde la capacitación es dejada de lado, aparentemente se fortalece ese proceso de participación que prepara al ciudadano para el ejercicio de la ciudadanía. En verdad, lo que generalmente sucede es la participación forzada, o sea un simulacro democrático donde

el ciudadano-socio se vuelve mas calmado, lo cual deja un sentido de aceptación de la suerte miserable de los pequeños productores; promueve una lucha cerrada sobre sí mismo, y enfocada hacia problemas específicos, lo cual significa una especie de indiferencia con respecto a la suerte de las otras comunidades. Por consiguiente, es preciso reconstruir el asociativismo como una entrega a los valores de solidaridad, equidad, ejercicio de la ciudadanía, libertad política y bienestar económico.

El falso asociativismo burocrático rompe con el proceso de democratización. Influidas por el oportunismo, algunas veces tratando de retirar del Estado el máximo de provecho, incluso movilizadas por éste cuando necesita de ellas para su legitimización y ventaja, en su mayoría las asociaciones rurales han sido reducidas a organizaciones de papel, como latas vacías que no pocas instituciones, públicas y privadas, utilizan como sus "depósitos paternalistas". El asociativismo burocrático, basado en un esquema de participación forzosa, sólo posibilita que el sistema funcione; sin enfrentamiento de la estructura de poder local, persiste como instrumento de reproducción de un orden social injusto y vulnerable. Sus debilidades se expresan sobre todo en la ausencia de capacidades de gestión, en el "proyectismo" enfocado a objetivos inmediatos que agotan las movilizaciones internas, a medida que consiguen soluciones. Del modo como es conducido, se trata de un movimiento usado como sutil herramienta ideológica en el juego por el poder político, el control social y la dominación del pueblo.

Las asociaciones burocráticas utilizan el discurso asociativista, pero no realizan, en la práctica, un movimiento transformador que, sin duda, depende de la articulación de esfuerzos de diversos actores institucionales, así como también de la convergencia de las políticas, mecanismos e instrumentos que utilizan.

En el falso asociativismo, la solidaridad y la gestión democrática se exhiben como pura apariencia legal, sacralizadas en los largos y complicados procedimientos internos que, como clones ideológicos, se registran casi idénticos, copiados de un mismo modelo, por la inercia institucional. Los técnicos institucionales, llenos de buena voluntad, si bien ingenuos, se dejan llevar por las directrices y, en nombre de la eficiencia y el pragmatismo, homogeneizan el movimiento asociativista y eliminan el valor de la diversidad. Hacen desaparecer progresivamente las diferentes alternativas de autoorganización, incluso entre comunidades completamente distintas y, por lo tanto, con necesidades, posibilidades y características diversas.

Las causas específicas de la debilidad del movimiento asociativista varían, sin duda, entre una sociedad local y otra, entre una comunidad y otra, pero su presencia en las diferentes regiones del Estado de Pernambuco es realmente asombrosa. El asociativismo representa un verdadero caleidoscopio de situaciones; una

diversidad de expresión y dinamismo y, al mismo tiempo, una unidad de movimientos forzados. Sin duda, cada asociación es producto de una particular historia de demandas específicas —el resultado de la interacción de muchos factores—, incluidos los condicionamientos establecidos por los diversos y cambiantes programas sociales impulsados por el Estado. Sin embargo, esas diversidades son superficiales cuando se comparan con sus similitudes. Casi todas estas asociaciones rurales parecen tener la misma regla general: lograr acceso al consuelo asistencialista institucional.

La simplificación de las exigencias burocráticas para su implantación jurídica, ha permitido la legalización de asociaciones de pequeños productos en un tiempo relativamente corto. Como se ve, a continuación de reuniones preliminares promovidas generalmente por agentes externos a la comunidad, con invitación algunas veces a los parientes y amigos de los propios promotores; después de la Asamblea de Fundación que aprueba el Estatuto y formaliza el Acta de la Constitución de la asociación y del trámite de inscripción en el Libro de Registro de Títulos y Documentos, así como también en la Contabilidad Federal-Catastro General de Contribuyentes (CGC), cualquier "organización" puede operar legalmente bajo el modelo asociativo.

Infortunadamente, debido a la inexistencia de un sistema eficiente de capacitación en temas de asociativismo, este potencial social de cambio local y superación de la marginalidad queda relativamente paralizado, perjudicando a los asociados en su preparación para el ejercicio de la ciudadanía. La organización asociativa pasa gradualmente a distanciarse de su objetivo principal, que es la búsqueda permanente del desarrollo local por medio de la reivindicación y prestación de servicios a los asociados. Se transforma en un estructura frágil, sin compromiso con su pueblo, involucrada en maniobras partidarias que buscan asegurarse votos; actúa con timidez, domesticada, despojada de cualquier sentido de ciudadanía. En cierta forma, en el asociativismo burocrático, el sistema de exclusión ciudadana sólo está escondido; ser asociado, en la práctica, significa tener posibilidad de acceso a los favores del Estado, o sea, contar con un recurso legal para hacerse presente frente a los programas de desarrollo, tener acceso al Papá Todopoderoso del paternalismo, lo cual es una forma de colonialismo.

De ese modo, el genuino asociativismo, ya sea como un instrumento que permite a los ciudadanos estimular el proceso de democratización, generando un sentido de poder y nuevas capacidades, ya como un espacio institucional donde las personas pueden aprender a rescatar su ciudadanía incompleta, participando de forma constructiva en la vida comunitaria, ya como movimiento permanente de integración y educación ciudadana, ya como potencial colectivo de transformación y voluntad esclarecida que moviliza a

los sujetos para objetivos comunes, generalmente se convierte en instrumento de refuerzo de la cultura política clientelista forjada por las elites gobernantes.

Pobreza y subalternidad

Sin duda, la pobreza rural es el mejor alimento de la cultura de la subalternidad, en el sentido de que estimula a los pequeños productores "desorganizados" a que se organicen en torno de asociaciones. Es muy difícil enfrentar el futuro con auto-suficiencia cuando no existe capacidad de escoger ni hay alternativas. Marginalizados, los seres humanos somos fácilmente domesticados, quedamos impotentes y divididos en pedazos; somos ingenuamente conducidos por la vara del paternalismo. El hambre es una fuerza enorme para moldear la subalternidad, para insertarnos en un proyecto insostenible, para crear asociaciones como estrategia de acceso a los favores del Estado. En las palabras de H. Martins de Carvalho:

"Las personas en situación de pobreza crónica (...) tienen pocos márgenes de elección de los caminos para su sobrevivencia. La estructura económica, social y política brasileña, en particular la del nordeste semiárido, ha propiciado el mantenimiento de grandes contingentes poblacionales en procesos de subalternidad; se expresa por la explotación económica, la dominación política y la dirección ideológica (...). La sobrevivencia de las personas en situación de pobreza crónica es, predominantemente, función directa de su capacidad para obtener beneficios de las políticas gubernamentales o favores de los sectores dominantes de la sociedad local. Quien vive en un poblado donde no existe ningún medio de transporte público o privado, y se sitúa a 40 kilómetros de la ciudad más próxima, no puede rechazar el favor de un político local cuando éste le ofrece su carro para transportar al hospital a una persona enferma. Y, en esas circunstancias, de un favor material se aguarda un reconocimiento expresado, principalmente, en la lealtad político-ideológica (...). En ese proceso de relaciones de dependencia, con el tiempo, y por mucho tiempo, la subalternidad se infiltra hasta la médula de las personas y pasa a constituirse en elemento relevante para la concepción del mundo, tanto para los subalternizados como para quienes los subordinan." (H. Martins de Carvalho 1994).

En Pernambuco, la mayoría de las comunidades rurales se organizaron en forma de asociaciones. Muchas de ellas fueron instituidas artificialmente, desde el propio Estado centralizador, procurando facilitar el desempeño de los programas de desarrollo y, por consiguiente, viabilizar la distribución de los servicios; fueron instrumentalizadas y subsisten, actualmente, como instituciones subordinadas, sin contenido. En general, ellas han sido muy

trabajadas por las prácticas clientelistas, produciendo comportamientos pasivos que son, muchas veces, asegurados por valores tradicionales de inspiración individualista. De un modo general, hay una falta de preparación de las organizaciones para el ejercicio de las funciones de administración y gestión. Se trata de un "asociativismo de registro", en el cual las necesidades de las comunidades son fácilmente manipuladas o distorsionadas por grupos que defienden sus intereses particulares.

Desarrollo de las capacidades de gestión

Existe mucha preocupación por la baja calidad de organización asociativa y la falta de capacidad de autogestión y gerencia empresarial. Los trabajos institucionales de evaluación de proyectos comunitarios demuestran la fragilidad de las asociaciones para conducir con eficiencia y responsabilidad las actividades inherentes a los mismos. En su mayoría, los dirigentes no consiguen entender las relaciones de su propio modelo organizacional, ni sus limitaciones y funciones específicas. Generalmente, todas las prácticas y tareas administrativas son entregadas al mismo grupo cerrado de socios-dirigentes, que pasan a comportarse como dueños de las asociaciones, creando estorbos a la gestión y participación democrática. El extorsionismo tradicional no logra cambiar las actitudes y los comportamientos. La mayoría de los asociados, debido a la falta de capacitación, quedan impedidos de actuar, de reflexionar, de participar; no conocen cómo debería ser el desempeño democrático y eficiente de una asociación. Existen pocas alternativas para la delegación de competencias; el propio analfabetismo genera dificultades para proponer alternativas o hacer oír su voz en las asambleas y, peor aún, para manejar instrumentos en áreas de contabilidad, finanzas y comercialización.

Por consiguiente, es preciso reducir los problemas inherentes a la cultura organizacional filantrópica promovida por las administraciones públicas y reorientar el camino vulnerable de las asociaciones, para desarrollar negocios y realizar actividades de carácter público. Se debe entregar a las comunidades y a las organizaciones de productores elementos de información gerencial, con el propósito de apoyar la reflexión en cuanto a la identificación de las necesidades de capacitación. En otras palabras, es necesario orientar la toma de conciencia de las organizaciones de productores y asociaciones comunitarias en procura de que las personas se formen en técnicas gerenciales capaces de crear habilidades y posibilitar la realización de las iniciativas. Todas las asociaciones necesitan conocer y operar instrumentos que puedan desarrollar capacidades de gestión, planeamiento, negociación, evaluación, dirección, administración y coordinación.

No se puede desconocer que las comunidades de pequeños productores rurales viven hoy problemas urgentes de subsistencia, ingresos, vivienda, salud, educación, empleo y discriminación, razones por las cuales deben apelar al apoyo del Estado, y de la sociedad civil organizada. Sin embargo, debido a la falta de una verdadera educación asociativista, todas continúan dependientes del Estado y, por consiguiente, persisten como manifestaciones de una cultura política que todavía opera con voluntad manipuladora. Para cambiar esta situación, es necesario estimular la integración horizontal de las asociaciones de pequeños productores rurales; revisar el método y contenido de la educación asociativista y recapacitar a los capacitadores con un enfoque más integrador; identificar formas alternativas de organización de los pequeños productores rurales; estimular asociaciones para atender el conjunto de los proyectos locales; preparar cuadros técnicos orientados a la transformación de las situaciones objetivas de pobreza; diseñar una propuesta pedagógica que ayude a las asociaciones a pensar críticamente la estructura social; redefinir el actual sistema de extensión rural; viabilizar la apropiación, por las asociaciones de pequeños productores, de tecnologías sostenibles e instrumentos de gestión; desarrollar tecnología gerencial adaptada a la cultura de las organizaciones de pequeños productores y, sobre todo, formular políticas diferenciadas que permitan, por medio de las asociaciones, estimular el proceso de democratización y preparar a los socios para el ejercicio de la ciudadanía.

A manera de conclusión:

La municipalización del desarrollo sostenible, la promoción de las capacidades endógenas para el fortalecimiento de la democratización, la autogestión de los pequeños negocios, la gerencia de los pequeños proyectos por parte de las asociaciones con un nivel razonable de eficiencia, sólo será posible si hubiera una fuerte actividad de capacitación y asesoramiento tecnológico y gerencial.

Para viabilizar una estrategia de desarrollo sostenible a nivel local, es preciso integrar en un solo proceso los esfuerzos que conducen al aumento de la producción y la productividad, con los que permiten el desarrollo de los recursos humanos. En este sentido, pensando en el esfuerzo institucional, público y privado, resulta indispensable promover el salto cualitativo en el desarrollo de la gestión empresarial en el medio rural, estimulando a las organizaciones para esclarecer sus propios objetivos e identificar las necesidades inmediatas de planeamiento estratégico, participación social, competitividad y solidaridad.

No existe desarrollo sostenible sin apertura democrática, o sea, sin concretar los derechos de los ciudadanos para participar en el ejercicio del poder, así como también crear oportunidades que posibiliten el acceso a las condiciones de vida humana: salud,

educación, habitación, trabajo, justicia, salario justo, participación, seguridad personal, libertad de pensamiento, comunicación y otros bienes y servicios esenciales.

Este proceso de participación social y rescate de la ciudadanía demanda organización, educación, capacitación, esclarecimiento y toma de conciencia. Para actuar democráticamente, las asociaciones de pequeños productores precisan estar mejor capacitadas para interpretar las condiciones e identificar las potencialidades locales, formulando propuestas que sean congruentes con las mismas. Esa energía consciente, esas nuevas capacidades de gestión, constituyen un potencial enorme para impulsar transformaciones y crecer democráticamente; los productores asociados tienen mayores posibilidades para pensar escenarios y evaluar los efectos de las actividades, acompañando los distintos procesos. La conciencia, por otra parte, sólo puede fortalecerse mediante la participación concreta de los ciudadanos; experiencia y conciencia siempre caminan juntas.

Por consiguiente, constituye un gran desafío la educación y capacitación de las comunidades, dirigentes, cuadros sociales y ciudadanos, procurando multiplicar las energías sociales y generando una gran sensibilidad sobre el futuro. Todo esto porque, al contrario de la experiencia individual, que tiene potencial para descubrir su naturaleza singular atendiendo a su propio interior, sin utilizar el pensamiento, la toma de conciencia comunitaria no surge espontáneamente, ni expresa una relación mecánica con la existencia miserable de las personas. Es necesario organizar las comunidades, presentar alternativas, profundizar en las causas, esclarecer conclusiones, eliminar prejuicios y distancias, construir nuevas propuestas, generar espacios para que las opiniones sean escuchadas, organizar información, siempre procurando orientar a los actores involucrados por un camino democrático y sostenible.

La toma de conciencia es requisito esencial en la orientación del desarrollo local. Lo que moviliza a las comunidades es realmente, la posibilidad de experimentar cambios en las situaciones carenciales y en los problemas prioritarios, a partir de las limitadas posibilidades. Sin apertura democrática no existe la posibilidad de transformar el potencial de transformación y creatividad en experiencia; sólo permanece como recurso para soñar y frustrarse. En el terreno municipal todo actor social es solo un potencial "invisible" para cambiar la cultura política; una potencialidad que se convierte en actor real sólo cuando tiene conciencia y capacidad de acción, posibilidades de participación, acceso a la toma de decisiones y, por consiguiente, oportunidades para modificar los problemas de relacionamiento.

La energía de la movilización se construye a partir de la aparente calma, de la misma manera que la fuerza comunitaria surge de la fragilidad, de lo cotidiano de la lucha por la subsistencia, de la

simplicidad. Siempre es preciso desarrollar el esclarecimiento y la información, mecanismos de expresión, oportunidades para intercambiar experiencias y para articularse al movimiento político mas amplio. Solo así es posible generar motivaciones capaces de impulsar un comportamiento democrático y un sentido de compromiso con las propuestas y las decisiones negociadas y, por consiguiente, transponer las fronteras de la subjetividad individualista y las opacas luminosidades de la falsa conciencia. Así son los desafíos de la municipalización.

La persistencia del extensionismo convencional

La extensión rural fue implantada en Brasil en los años cincuenta, mediante la articulación entre los gobiernos estaduais y la fundación estadounidense American International for Economic and Social Development (AIG), con el propósito de introducir tecnologías agrícolas modernizantes en el medio rural. De acuerdo con la corriente de interpretación dualista prevaleciente en aquel tiempo (que partía de la base de la existencia de una formación socioeconómica única constituida en torno a la articulación de un sector "atrasado" y un sector "moderno", el desarrollo rural se fundamentó en la modernización de la agricultura, a partir de procesos de transferencia de informaciones tecnológicas, dirigidas generalmente a los productos "más aptos" ⁶.

El extensionismo de los años sesenta tenía conciencia de que las actividades de difusión de la tecnología moderna en el medio rural brasileño no sería fácil, debido a los bajos niveles en la renta de los pequeños productores agrícolas. El transplante de los modelos de consumo tecnológico de los países "desarrollados" sólo era viable mediante la concentración de los recursos locales en las manos de un restringido grupo de productores privilegiados. Por tal causa, la extensión tuvo que articularse con el crédito rural y con formas de financiamiento que operaron mediante políticas de subsidios a los intereses y al consumo. Los sectores dinámicos de la estructura industrial brasileña, constituida justamente por la producción de máquinas, insumos y bienes de consumo durables, no encontraban bastantes compradores para sus productos. Se pusieron en acción mecanismos de política económica, fiscal y crediticia, con el fin de promover un aumento en la renta de un segmento privilegiado de la población rural. De esa manera, la extensión rural logró internalizar, sobre todo en los grandes productores agropecuarios, el hábito de utilizar créditos para la compra de paquetes tecnológicos: insumos, fertilizantes, abonos, máquinas, etc.

⁶ Rosa Cristina Porcaro, "El dilema de la extensión rural. Una propuesta alternativa de acción". Universidad Federal de Vicosa (mimeo). Vicosa, 1991.

De acuerdo con el viejo paradigma de la extensión rural, el bienestar de las comunidades rurales debería llegar sólo como consecuencia del aumento de la producción y la productividad, que por sí solo aumentaría la renta de los pequeños productores agropecuarios. Por tal causa, el proceso educativo de la extensión rural debería orientarse hacia la transferencia y adopción de tecnologías y procesos modernizantes. Los "agentes de extensión" estaban perdidos entre máquinas, insumos y semillas, fascinados por las luchas de la productividad, movidos por los programas de crédito, maravillados ante los paquetes tecnológicos; procuraban eliminar, vía la transferencia tecnológica, las barreras que impedían el progreso.

En la visión mecanicista convencional del extensionismo, la cultura "tradicional" fue interpretada como un obstáculo para el desarrollo de la modernidad; lo "viejo y atrasado" de la sociedad tenía que cambiar y dar paso a lo "nuevo y adelantado". el bienestar de las comunidades rurales debía llegar como resultado del aumento de la producción y la productividad, de los fertilizantes sintéticos, pesticidas, riego, mecanización y fortalecimiento empresarial. Las "demostraciones" eran los principales instrumentos de la "extensión" que procuraba superar las ideas "tradicionales" de los productores agrícolas, la superstición e ignorancia (como consideraba en algunos casos) que, en opinión de los extensionistas, impedían la modernización tecnológica.

A lo largo de su trayectoria de más de 40 años, el extensionismo rural brasileño pasó por innumerables momentos de reflexión y evaluación; procuró transformar su discurso y, en especial, su práctica. El modelo difusionista-modernizador ha sido criticado, así como también su metodología educativa, calificada como "bancaria" y "domesticadora". Todavía hoy, pasados muchos años, se observa que la gestión institucionalidad y el comportamiento de los extensionistas continúa basado en el mismo paradigma, o sea, pensando en el poder mesiánico de la técnica moderna. La solución de los problemas del medio rural por la simple transferencia de tecnología continúa siendo un "fetiche" para el conjunto de los extensionistas rurales. Las empresas EMATER no han cambiado; continúan subordinadas a la cultura política clientelista permanecieron instrumentalizadas y congeladas, en función de los intereses dominantes. Esos mecanismos clientelistas inhiben el desarrollo de la creatividad y la participación.

El extensionismo tradicional desempeñó un papel importante en el fortalecimiento de los procesos de modernización conservadora; su propuesta conllevó una tecnología empaquetada y rectas modernas diseminadas acríticamente en el sector agropecuario. La extensión

⁷ Francisco Caporal y José Renato Fialho, "La extensión rural y los límites a la práctica de los extensionistas en el servicio público" (mimeo). UESM. 1991.

rural, como institución, no comprendió, o no quiso comprender, que el cambio de su práctica podría ser alternativa de apoyo a la superación de las desigualdades y al combate a la pobreza. Del mismo modo, el aparato extensionista no adoptó los mecanismos necesarios para lograr que sus funcionarios actuaran de manera diferenciada, particularmente en beneficio de las comunidades más pobres del campo.

Infortunadamente, EMATER/PE continúa operando bajo el mismo paradigma, por medio de un trabajo educativo fragmentado y fragmentario. Incluso después de la concentración institucional en las comunidades y asociaciones de pequeños productores, rurales, no se diseñaron nuevas metodologías y enfoques para actuar con mayor integralidad respecto a ese público meta. EMATER/PE fue llamada a poner en ejecución políticas de carácter asistencialista, elaboradas especialmente en tiempos de crisis (los frentes de emergencia en épocas de sequía), destinadas a los grupos carenciados del medio rural, procurando establecer condiciones mínimas de subsistencia. Salvo raras excepciones, la práctica extensionista ha sido instrumentalizada con el fin de cooptar a las comunidades rurales para que adhirieran a los programas de desarrollo diseñados por las instituciones públicas y organismos internacionales, que pocas veces cuentan con la participación de los extensionistas, aunque tengan posteriormente la responsabilidad por la ejecución de esa clase de programas.

Un extensionismo alternativo

El principal instrumento para estimular la competitividad es la organización y la gestión empresarial, junto con la asistencia técnica. Sin un abordaje integrado, que se preocupe por el problema de la modernización y la sustentabilidad de la pequeña agricultura y prepare a los pequeños productores para el ejercicio de la ciudadanía, resultará casi imposible aumentar los modelos de producción y productividad, buscar más equidad y participación social y, por consiguiente, inscribir al pequeño agricultor en el mercado, en condiciones competitivas.

Con respecto a los proyectos productos del PAC, por ejemplo, además de las actividades de organización asociativa y concientización, es preciso diseñar mecanismos prácticos de asistencia técnica y extensión rural (ATER). En otras palabras, además de procurar el desarrollo cualitativo de la organización social, es menester estimular el desarrollo tecnológico y gerencial. Eso significa catalizar un proceso permanente de capacitación, asesoría, comunicación y diálogo de los técnicos de los sectores público y privado con las asociaciones beneficiarias.

El ideal sería municipalizar la extensión rural y crear capacidades técnicas en el orden local que, merced a la proximidad y

conocimiento de los problemas comunitarios, puedan atender las diversidades regionales, identificar y analizar las demandas concretas de los pequeños agricultores. Sin embargo, eso implicaría cambiar la estructura organizativa de los servicios estadales de ATER, o sea de EMATER/PE y, por lo tanto, supondría un proceso de larga duración. Se trata de una modificación de relaciones de proyecto institucional, de cambio en la cultura institucional, que implica una nueva visión de la agricultura, de la investigación agrícola y del potencial de los pequeños agricultores. No se trata de experimentar, una vez más, "reformas administrativas" demagógicas y con frecuencia absurdas, que se limitan a eliminar personal o cerrar departamentos, sin criterios adecuados y con una visión meramente cuantitativa, que podría conducir a un deterioro aún mayor en la calidad de los servicios de ATER.

Se trata, principalmente, de modernizar y democratizar la maquinaria técnico-administrativa de ATER, procurando orientarla para atender las necesidades básicas de la población rural, en particular la capacitación de los agentes económicos, la investigación y la experimentación, con vistas a la diversificación de cultivos, el apoyo a la reestructuración de la tenencia de la tierra, el desarrollo de actividades económicas capaces de generar empleo e ingresos en las comunidades de pequeños productores, y un gran esfuerzo educativo para el aumento de la capacidad técnica en la gestión de las organizaciones asociativas⁸. Una EMATER moderna puede ser conceptualizada como una organización capaz de comprender sus objetivos estadales y microrregionales; que acepta, estimula e incorpora a su gestión a los demás actores institucionales de la sociedad civil; que promueve la participación de las comunidades en la formulación de los planes y en la fijación de las metas locales de ATER, y que procesa y sistematiza información surgida de la investigación agrícola, con el propósito de devolverla a los productores organizados, en función de un proyecto colectivo⁹.

⁸ ASBRAER, "Extensión rural, rumbo al Tercer Milenio". Resumen del Seminario Nacional. Brasilia, 1994.

⁹ En el contexto del neoliberalismo dominante, la investigación agrícola continúa buscando una tecnología de productividad y del agronegocio, en detrimento de los pequeños productores. Actualmente, las tecnologías petroquímicas tradicionales están siendo sustituidas por las nuevas biotecnologías (cultivos de tejido celular y vegetal, fusión de protoplastos, hibridación celular, etc.). Estos nuevos objetivos de la investigación agrícola quedan en manos de laboratorios privados y reciben poca atención en los centros públicos de experimentación. Una política de investigación orientada hacia objetivos sostenibles, en favor de la conservación ambiental de la agricultura, no parece coincidir con esta nueva fase de competencia neoliberal. En tal sentido, pensando en los pequeños productores, es preciso redefinir las prácticas institucionales y formular otro concepto de competitividad.

En esta línea de pensamiento, es imprescindible, por ejemplo, que los proyectos productivos apoyados por EMATER/PE procuren lograr sustentabilidad de recursos y beneficios por medio de la capacitación y asistencia técnica, orientando la gestión de las organizaciones, considerando que los problemas de gestión son más serios que los problemas técnicos. Resulta muy difícil formular un programa de entrenamiento y asistencia técnica que permita dar respuestas oportunas y eficientes a las diversas y heterogéneas demandas surgidas de los proyectos comunitarios. En tal sentido, la estrategia de ATER debe actuar no sólo como fuerza integradora de las cuestiones mencionadas, sino también como mecanismo de descentralización de decisiones, en un esfuerzo común con la sociedad civil.

Sin embargo, además de mejorar la eficiencia institucional de EMATER/PE al interior del Estado, es preciso promover asociaciones con organismos privado, procurando viabilizar ese complejo desafío. Es necesario recapacitar a los técnicos de EMATER, de las prefecturas y las ONG a partir de un nuevo enfoque basado en los conceptos de sostenibilidad, equidad y competitividad. Se trata de fortalecer y apoyar una capacidad local de entrenamiento para enfrentar las actividades de capacitación referentes a las cuestiones operativas, no sólo de los proyectos PAC y FUMAC sino, principalmente, en relación con las demandas de las comunidades y municipios.

El fortalecimiento de esta capacidad local es importante para que PRORURAL amplíe su base de sustentación institucional. Uno de los principales problemas operativos en la implementación de una estrategia de combate a la pobreza rural en el Estado es la falta de servicios adecuados de ATER para garantizar la sostenibilidad de los proyectos, o sea, para garantizar su efectividad y contribuir a que se alcancen los objetivos de la organización social. Infortunadamente, al interior de Pernambuco no existe suficiente capacidad institucional para atender las múltiples demandas de las asociaciones beneficiarias, a pesar de que existen profesionales vinculados a las ONG con experiencia y credibilidad. En tal sentido, la cuestión de la asociación profesional debe ser interpretada como una estrategia indispensable para dinamizar el proceso pedagógico de ATER.

El actual extensionismo necesita considerar las dimensiones políticas, culturales y gerenciales que en el pasado fueron satanizadas. En una visión integradora, además de la relación planta-suelo-recursos hídricos-semilla-insumos químicos, es preciso incorporar las relaciones humanas, así como también la información. La cultura, los valores políticos y la conciencia social han sido elementos relegados a una atención marginal, satanizados como discurso revolucionario y antipatriótico, seguramente por no tener gran significado en la promoción de la modernidad capitalista.

Es preciso reevaluar los elementos no cuantificables de la realidad que en el pasado fueron apagados, reprimidos o incluso ridiculizados a causa de su incompatibilidad con el paradigma desarrollista. ¿Cómo lograr el desarrollo comunitario y, al mismo tiempo, valorizar la cultura y promover el ejercicio de la ciudadanía? ¿Cómo preparar a los sectores sociales excluidos del ejercicio de la ciudadanía y, simultáneamente, aumentar la participación, aprovechar las potencialidades locales y estimular la competitividad? ¿Cómo, en una perspectiva gradualista, neutralizar ese dualismo asistencialista/productivista propio de EMATER/PE, basado en un proceso educativo bancario, alienante y dominador?.

El Programa PAC y FUMAC sólo tendrá perspectivas de sostenibilidad si se garantiza a las comunidades capacidad de organización social y gestión de proyectos, mediante un proceso de asociativismo democrático y desarrollo tecnológico basado en la capacitación. La capacitación no sólo busca la toma de conciencia y la movilización de las personas en torno a objetivos comunes; ella se hace efectiva cuando provoca, en la práctica, cambios en las actitudes y comportamientos.

Las desviaciones del movimiento asociativo en Pernambuco han sido promovidos, en buena medida, por la propia EMATER. Es necesario reorientar la política institucional y modernizar esa empresa, con cambio de mentalidad, con competencias técnica e instrumentos adecuados a los objetivos del desarrollo sostenible. En la práctica del extensionismo, es indispensable crear unidad de criterios y conceptos para la definición de soluciones concretas a las cuestiones prioritarias de organización y gestión de las asociaciones. La idea es transformar el asociativismo rural y urbano en instrumento de preparación de las comunidades excluidas y marginadas, para el ejercicio de la ciudadanía, y estimular, al mismo tiempo, la calificación de la fuerza de trabajo en las pequeñas empresas económicas rurales. Se trata de fortalecer la participación social de las comunidades, articulando, capacitando y organizando a la población, para que actúe con mayor claridad ante su realidad concreta, y no sólo se promueva una simple grupalización como herramienta para viabilizar inversiones. La práctica extensionista debe ser liberadora y movilizadora y, al mismo tiempo, capaz de impulsar un proceso de calificación para la competitividad, comprendido como producción de nuevos conocimientos e información adecuados a la transformación productiva del medio rural¹⁰.

El objetivo es hacer de las asociaciones instrumentos para la acción local, comunitaria o municipal; no entendida como estructura

¹⁰ Carlos Julio Jara. "Estrategias de ATER y elementos para el Programa de Combate a la Pobreza Rural en Pernambuco". IICA/PRORURAL (mimeo), Recife, 1995.

formal, sino como organización dinámica, autónoma, autosuficiente, conciente y nucleada en torno a intereses comunes y concretos. El estado de Pernambuco necesita enfrentar ese desafío.

Por ejemplo, una de las cuestiones más importantes en cuanto al desarrollo agropecuario es el acceso de las asociaciones y comunidades de pequeños productores a la información de mercado, como base para garantizar una mayor rentabilidad en la venta de la producción. La información sobre el movimiento comercial agropecuario representa, cada vez más, un instrumento central de la política agrícola, en la medida en que explicita los cambios de precios en los diferentes mercados y revela su heterogeneidad. La cuestión, sin embargo, no es sólo informar a los pequeños productores sobre el movimiento de los precios, sino explicitar las oportunidades comerciales, educar a los asociados y mejorar la calidad de las mercancías. Se crea así la posibilidad de desarrollar nuevas prácticas que modernicen la gestión de comercialización.

(DOCUMENTO No. 3)

**LA MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: PAPEL,
POSIBILIDADES Y LIMITES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES
DESCENTRALIZACION: ALGUNAS REFERENCIAS**

En general, la historia político-administrativa nordestina ha sido marcada por el modelo centralizador de gestión pública, lo que ha colocado a las administraciones municipales en permanente situación de dependencia del Gobierno Federal y Estadual. El costo social de centralización de las políticas públicas seguramente no es pequeño, como demuestra, además del atraso político, la exclusión de la mayoría de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como también la injusta situación de concentración de la renta y de las ganancias. Sin embargo, fue simultáneamente la misma centralización, el mismo estatismo, el que contribuyó a la industrialización y modernización de los sectores productivos, a la urbanización, así como también a la construcción de una sociedad de consumo para beneficio casi exclusivo de las minorías.

Infortunadamente, el veredicto de la historia nordestina define que siempre fueron las minorías las que ejercieron el poder político y, por consiguiente, que los procesos de desarrollo se dieron en el sentido de la dominación de los más fuertes y privilegiados. En general, utilizando el autoritarismo político, los grupos minoritarios establecieron un modelo administrativo concentrados y excluyente; se marcó una línea vertical de comando, desde el centro hacia la periferia, mediante un cúmulo de normas homogéneas que ignoran la especificidad de la realidad local. Obviamente, los gobiernos locales también estructuraron un ordenamiento piramidal de la gestión pública, reproduciendo el esquema burocrático-jurídico-político del aparato central del Estado. De esa manera, las minorías extendieron sus vasos capilares hacia el control de la sociedad como un todo, llegando hasta la esfera local y comunitaria.

A partir de los años ochenta, los países de América Latina asistieron a la implementación de nuevas modalidades de gestión pública basadas en el tratamiento descentralizado tanto de los problemas locales como de la organización de las relaciones territoriales, sean regionales o municipales. Se trata, realmente, de un ajuste en el sistema político-institucional que, a medida que operan las políticas paralelas de modernización y democratización del Estado, producen diversos resultados, generando tanto áreas de estabilidad social como de inestabilidad, ingobernabilidad y conflicto. Se está ante una tendencia de reforma político-

administrativa en la cual el Estado central, que históricamente concentró competencias y funciones, comienza a devolverlas a los gobiernos locales y a las comunidades.

En ese sentido, la descentralización procura establecer cambios en las capacidades de regulación económica y social del Estado. Aparece como instrumento político-administrativo que, en teoría, permite orientarse a objetivos democráticos, estimulando el ejercicio de la ciudadanía y la participación social, traspasando el poder a las comunidades y aproximando las decisiones de los gobiernos a los problemas que afectan al ciudadano común, así como también la ampliación de las oportunidades de control de la gestión de la cosa pública.

La descentralización puede tener distintos contenidos; actualmente es un discurso tanto de las corrientes progresistas como de las conservadoras, que ven la descentralización como requisito básico de los procesos de reestructuración del Estado. En el pensamiento **neoliberal** prevaleciente, en el cual se afirma que todo proceso de asignación de recursos debe fundamentarse en el funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado, libre de toda interferencia, la estrategia de descentralización tiene un significado muy simplista. El recetario neoliberal generó el mito del gigantismo del Estado, que llevó a un exagerado énfasis en la reducción del gasto público, convirtiendo la política de reforma y modernización institucional en un simple planteo de desburocratización, privatización y desconcentración administrativa que procura atenuar las presiones sobre las finanzas públicas. Supuestamente, en una situación de crisis fiscal y lucha por la competitividad, es absurdo mantener intervenciones públicas directas en la esfera económica mediante la producción de bienes o servicios. Con la misma lógica, resulta también absurdo mantener intervenciones en la esfera social, con el Estado como agente redistributivo, salvo en el caso de algunas medidas compensatorias.

En esta concepción, la descentralización significa establecer directrices que procuran reducir el papel del Estado al manejo de funciones "básicas", privatizando las agencias y servicios o financiando, con recursos públicos, el consumo de servicios privados. De ese modo, en vez de intervenir en los procesos socioeconómicos, el Estado tiene que desaparecer en beneficio de la sociedad civil, representada por la llamada "iniciativa privada". Estas prácticas reproducen las viejas desigualdades, no sólo en el sentido de que los servicios generalmente disminuyen, sino por el hecho de que son los grupos de mayor ingreso los que reciben mejores servicios, mientras que los pobres continúan recibiendo los peores. Por falta de un proyecto alternativo, el vencimiento del Estado, en vez de agilizar su capacidad operativa y aumentar su eficiencia y credibilidad, promovió el desmantelamiento de unas pocas instituciones eficaces, debilitando su capacidad de apoyo a las comunidades carenciadas.

Con frecuencia, la descentralización político-administrativa es una manera silenciosa del Estado de abandonar sus funciones, depositando nuevas tareas sobre las costillas de los actores locales, que no cuentan con recursos técnicos y financieros para ejecutarlas. Esta modalidad, debido a la estructura de subordinación que caracteriza a la sociedad nordestina, bien puede terminar fortaleciendo al mismo poder central, dejando a los municipios con limitadas capacidades para actuar con autonomía. Cuando el poder local no es democratizado y los intereses privados continúan con el monopolio de la representación, simplemente se descentraliza sólo para recentralizar. Algunas veces, las políticas de descentralización son adoptadas por los gobiernos sólo como un instrumento para dispersar o atenuar conflictos políticos locales, procurando fragmentar las demandas sociales y apagar las divergencias.

Descentralizar significa contribuir poder

Existen, por otra parte, estrategias de descentralización que procuran democratizar la gestión pública y, por consiguiente, fortalecer los mecanismos locales de toma de decisiones, promoviendo mayor participación y mejor representación democrática en el gobierno local. Se trata de políticas que abren condiciones favorables al desarrollo de las articulaciones entre los diferentes niveles del gobierno o en la gestión pública, además de permitir la representación legítima de los intereses locales en las instancias del poder. Con ese fin, la descentralización propone establecer relaciones de asociación entre el Estado, la sociedad civil organizada, instituciones municipales, comunidades y la llamada "iniciativa privada".

En esta perspectiva, lo esencial de la descentralización es el fortalecimiento del poder local y la autonomía en la toma de decisiones; se procura no sólo un Estado más pequeño, sino más eficiente y democrático. La expectativa es que la descentralización política y administrativa sea un instrumento fundamental para la construcción de modelos de desarrollo justos y sostenibles, que permitan: debilitar el autoritarismo centralista; abrir el espacio local de los derechos y libertades; reorganizar ciertos servicios para hacerlos más próximos a las comunidades; estimular la inclusión de los sectores marginalizados y discriminados; desarrollar el poder popular; incentivar la maduración política de las clases populares; establecer canales de participación, promoviendo el control de los actores locales en la gestión de la esfera pública.

Como instrumento de desarrollo sostenible, la descentralización político-administrativa exige el traspaso o distribución del poder, repartiendo responsabilidades y competencias en detrimento de las imposiciones autoritarias de cualquier partido o clase social. Sin embargo, la descentralización procura promover condiciones de

autodependencia en espacios locales, dando mayor realismo a la gestión de los gobiernos locales, no sólo por la proximidad y el conocimiento de los problemas, sino por la mayor facilidad de diálogo con los actores. Exige, asimismo, flexibilidad burocrática, mayor sensibilidad social, transparencia, involucramiento voluntario de las personas en la definición de prioridades y compromiso de las comunidades con la gestión de los programas.

LA MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO

Están llegando a su final los días de centralización del desarrollo. Están agonizando los modelos sectoriales y verticales de intervención pública, surgidos de la visión economicista del mundo y del autoritarismo político aliado a la modernización conservadora. Hoy, en el planeamiento socio-económico, se comienzan a considerar conceptos de justicia, equidad, solidaridad, escasez ecológica, participación social, ejercicio de la ciudadanía, aprovechamiento de las potencialidades, valorización de los espacios locales, incorporación activa del movimiento social, valorización de la cultura, etc. Existe una creciente expectativa entre las comunidades locales ante la posibilidad de asumir el papel de sujetos de derechos y agentes de transformación, reconociendo el potencial de los ciudadanos en cuanto a la reivindicación de los derechos individuales, durante mucho tiempo reducidos a menos enunciados formales.

En Brasil, la Constitución promulgada en 1988 expresa preocupación por garantizar al ciudadano un papel de mayor relevancia en los procesos decisorios. La Ley Superior procura trasladar mayores responsabilidades a los gobiernos locales en el desarrollo de las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales, abriendo espacios y canales de negociación y participación para la expresión de las divergencias y prioridades en la formulación de las políticas. Esa tendencia democratizante pasa, necesariamente, por el fortalecimiento del municipio y por la articulación del poder público con la sociedad civil, generando capacidades técnicas, financieras y gerenciales, estableciendo mecanismos de diálogo y comunicación y, al mismo tiempo, procurando lograr dinamismo, eficiencia y transparencia.

Debido a las disposiciones constitucionales, los municipios brasileños pasan a intervenir en nuevas y variadas dimensiones y se preocupan no sólo de las actividades convencionales vinculadas con los servicios públicos, sino también de las referentes al desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental. El nuevo marco jurídico concede al municipio un amplio campo de movilidad y libertad en materia de desarrollo. Los municipios pasan a conformar espacios privilegiados tanto para activar la construcción de la democracia y reformar la institucionalidad local, como para promover transformaciones en las relaciones que producen y

reproducen las vulnerabilidades. En principio, se está frente a un municipio totalmente nuevo, sujeto a nuevas responsabilidades históricas.

Esta elevación constitucional del municipio a la condición de unidad básica o célula federada, trajo nuevas tareas, obligaciones y competencias para la administración local; exige con urgencia nuevas capacidades técnicas, gerenciales y financieras, y nuevos mecanismos de gestión. Las municipalidades pasan a constituir instituciones funcional y territorialmente descentralizadas, dotadas de **autonomía** para manejar sus propios negocios, así como también de capacidad normativa y administrativa para elaborar su propia legislación y prestar los servicios de interés local. Esta **autonomía** define la capacidad del municipio, como cuerpo político, para decidir por sí mismo los asuntos relacionados con su propia existencia. En otras palabras, significa contar con facultades para diseñar su propia organización interna y regular su propio funcionamiento de forma más adecuada, o sea, contar con capacidad para seleccionar no sólo los medios e instrumentos que le permitan alcanzar objetivos, sino definir los objetivos propios.

Se pretende que el desarrollo, en todos sus aspectos, sea discutido, analizado y realizado en el seno de la propia sociedad local, no sólo mediante los mecanismos tradicionales de representación, sino por medio de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En el actual contexto de exclusión social, se trata de valorizar el concepto de ejercicio de la ciudadanía como una fuerza propulsora del desarrollo local. Esto, porque la sociedad nordestina expresa un bajo nivel de desarrollo político, en el cual sólo los grupos más organizados pueden formular sus demandas. Las profundas desigualdades que caracterizan a esta sociedad impiden a la mayoría de los individuos volverse reales ciudadanos; frustra así la movilización social como potencial indispensable para promover transformaciones locales.

La municipalización del desarrollo explica una estrategia reciente de conducir, impulsar y manejar procesos de transformación social, política, económica, cultural y tecnológico. Forma parte del debate sobre nuevas estrategias y alternativas, motivado por el dramatismo de las vulnerabilidades sociales y ambientales determinadas por el modelo de desarrollo predominante, así como también por las políticas de ajuste estructural y estabilización. En una región dividida y en proceso de fragmentación social, la descentralización del desarrollo expresa una tendencia en dirección de una sociedad más sostenible, igualitaria y participativa. Es también el elemento esencial de estructuración de la nueva institucionalidad, capaz de articular esfuerzos, enfocar las intervenciones y racionalizar la aplicación de recursos, como medio para fortalecer el combate a la pobreza, mejorar las condiciones de vida y reorganizar los servicios.

La idea de municipalización del desarrollo se vincula también con la necesidad de incorporar el potencial de la diversidad local, tanto social como ecológica, a las formulaciones del desarrollo. El desarrollo de la diversidad permite la construcción de la identidad local, en cuanto elemento de convergencia y consenso entre fuerzas sociales. La concepción de un espacio geopolítico local —el municipio— como unidad básica de planeamiento y gestión de los procesos de desarrollo viabiliza, en principio, una verdadera descentralización, promoviendo el diálogo con el movimiento social y la posibilidad de crear nuevas asociaciones entre las instituciones que operan más cerca de las comunidades locales.

A partir de la Constitución de 1988 fueron creados en Brasil más de mil nuevos municipios. En cada administración los diputados estaduais de Pernambuco presentan nuevos proyectos de emancipación. En general, este movimiento, además de los factores socioeconómicos y políticos propios o específicos a la realidad local, surge como estrategia de los poderes locales para acceder a las formas tradicionales de financiamiento, esto es las asignaciones o partidas del Tesoro. Se trata principalmente del dinero que sobra de la transferencia del Gobierno Estadual (ICMS) y del Gobierno Federal (Fondo de Participación a los Municipios). Naturalmente, operan también factores particulares de la cultura política tradicional, preocupada principalmente por la colocación de amigos, parientes y caudillos electorales.

Emancipar espacios socio-políticos no significa municipalizar el desarrollo. El proceso de municipalización se refiere a la división de papeles entre la Unión, los Estados y los Municipios, involucrando más directamente a los gobiernos locales en las responsabilidades de promover la democracia social, o sea, procurando mejorar las condiciones de vida y producción de las comunidades. Los municipios asumen las obligaciones y responsabilidades transferidas, en este sentido, el desarrollo municipal se refiere a los procesos endógenos de cambio social, definidos democráticamente y fundamentados principalmente en los recursos y **potencialidades** locales; procesos orientados a satisfacción de las **necesidades básicas** de las generaciones actuales y futuras, en cuales el empleo de recursos, el destino de las inversiones, la aplicación de la tecnología, las reformas en los sistemas institucionales contribuyen a la generación de condiciones perdurables de empleo y de ocupaciones productivas, calidad de vida y reducción de desigualdades; de ese modo, se mantiene y mejora el patrimonio ambiental.

Sin embargo, es preciso preguntar qué estamos tratando explicar mediante el concepto de desarrollo municipal descentralizado. ¿Se trata de promover el desarrollo del municipio, articulado a los esfuerzos regionales y estatales, o de generar condiciones para el desarrollo a escala municipal? En otras palabras, ¿queremos visualizar un Pernambuco que se desarrolla como Estado, o queremos

modalizar decenas de municipios para que operen como si fuesen pequeños países? ¿Será de formaterar un plan sostenible para cada municipio transformarse en un pequeño país independiente, abrazando su propio modelo de desarrollo o, por lo contrario, será un esfuerzo colectivo, nacional y estatal para reestructurar el Estado y promover modelos económicos más equilibrados y socialmente justos, en el cual cada municipio participa activamente, de acuerdo con sus potencialidades?

Modernización municipal

Se debe destacar que los procesos de desarrollo municipal no se refieren sólo a las transformaciones indispensables para promover y orientar la modernización del aparato del gobierno local, o sea, los cambios organizacionales en la estructura institucional integrada en torno a la Prefectura. El desarrollo institucional del municipio se refiere al conjunto de actividades de apoyo técnico, información y capacitación, dirigidas a las autoridades, funcionarios y dirigentes de las comunidades locales, procurando fortalecer sus capacidades de gestión administrativa, técnica y financiera, con el fin de que puedan asumir los nuevos encargos y responsabilidades de gestión de la cosa pública. Cambiar la cultura institucional que determina las prácticas administrativas, y alterar o ajustar el formato organizativo de los aparatos del gobierno local, a partir de una lógica que privilegia objetivos de modernización, no es sinónimo de desarrollo municipal sostenible.

Sin embargo, en una perspectiva más abarcadora, el desarrollo municipal sostenible involucra el conjunto de sectores, actores sociales, comunidades e instituciones, en una empresa colectiva de cambios cualitativos en varias dimensiones, procurando democratizar las prioridades de tal modo que se atienda a las necesidades básicas y los derechos sociales de las comunidades de los ciudadanos, con énfasis en la conservación del medio ambiente. Significa, además de combatir a la pobreza local, establecer nuevas reglas de convivencia entre las instancias de poder local y las comunidades, promoviendo la ruptura con los viejos modelos de cultura política. Significa también, estimular la autosuficiencia de las comunidades, promover proyectos estructuradores, fomentar la gestión empresarial, incentivar el asociativismo y romper con los comportamientos clientelistas que dominan la dinámica de la gestión estatal.

Tradicionalmente, la **institución municipal** ha actuado en lo fundamental como unidad político-administrativa proveedora de servicios básicos, con frecuencia con escasos recursos financieros y sin posibilidades de atender las más urgentes necesidades de las comunidades locales. Las pequeñas instituciones municipales, por regla general, tienen muchas debilidades y presentan un funcionamiento precario concentrado principalmente en la administración de la infraestructura y servicios tales como: vías

urbanas, abastecimiento de agua, desagües sanitarios, construcción de puestos y centros de salud, construcción y equipamiento de escuelas, implantación de sistemas simplificados de iluminación pública, ocio y deportes, calles vecinales y puentes, puestos y agencias de correos, etc.

En el actual contexto, la mayoría de las instituciones municipales continúan actuando como instancias politizadas y dependientes, esto es como campos partidistas locales en donde se manifiestan las divergencias políticas, los vicios y las distorsiones propias de la democracia representativa formal. Encapsulados en la cultura política convencional, los municipios rurales todavía presentan comportamientos políticos cerrados, justamente porque operan de acuerdo con una lógica de acción privada para beneficio de pocos, incompatible con los conceptos de la ciudadanía. Por tal razón, los planes de inversión y aplicación de los recursos municipales no siempre coinciden con las prioridades de las comunidades carenciadas, incluso cuando se formulan intervenciones de carácter asistencialista.

Ha sido habitual, en el Nordeste de Brasil, que los municipios hayan tenido un reducido campo de acción en materia de desarrollo, lo cual ha significado una gestión pública con severas deficiencias administrativas y técnicas, sin capacidad de planeamiento, sin mecanismos democráticos de participación popular, sin transparencia, operando con métodos obsoletos de gerencia y control de las actividades y recursos. En el interior, los municipios menores y poco urbanizados incorporan un gran número de comunidades que presentan graves situaciones de pobreza y una reducida satisfacción de las necesidades básicas. Son municipios sometidos históricamente a procesos de vaciamiento demográfico, como resultado de la compleja dialéctica entre la sequía, la reducida base económica de la pequeña producción, la desarticulación social y la elevada concentración de los recursos, ingresos y oportunidades. Son municipios que tienen una gran debilidad en sus estructuras organizativas para responder con eficiencia al desafío principal de enfrentar a la pobreza y activar procesos sostenibles de desarrollo.

El sistema municipal de gobierno debe ser entendido como una red de relaciones político-administrativas que institucionalizan el poder público en el plano local, con las responsabilidades de planificar y manejar las políticas de desarrollo. Este sistema municipal tiene que transformarse en el espacio de gestión pública para la solución de los problemas locales prioritarios y específicos, principalmente de aquellos referentes a las comunidades más pobres y marginalizadas, espacio que permita establecer nuevas relaciones entre las instancias de poder y las comunidades.

Los Consejos Municipales

Justamente al contrario de lo que ocurre en las prácticas autoritarias, que centralizan la toma de decisiones, la municipalización del desarrollo sostenible procura construir nuevas instancias locales de diálogo y negociación social, esto es, lugares en los cuales la decisión y gestión de los procesos de desarrollo sean compartidas entre el Estado, las Prefecturas, las comunidades y la sociedad civil organizada. La expectativa es que los municipios se transformen en el ámbito en donde acontezca la redistribución del poder, como medio de democratización capaz de promover cambios en la cultura política y, en particular, las relaciones entre el sistema partidario y los movimientos sociales. De allí surge la necesidad de crear espacios para el ejercicio de la ciudadanía, tales como concejos comunitarios, concejos sectoriales, concejos municipales, grupos de trabajo, comités, cámaras populares, comisiones o asambleas que hagan posible la movilización de la sociedad. Son instancias institucionalizadas de participación social para la expresión de intereses locales, procurando reorientar las prioridades y estimular la micro-solidaridad de los actores en torno a problemas específicos.

La democratización de la sociedad nordestina exige la multiplicación de las estructuras de poder, sugiriendo la construcción de una nueva institucionalidad local que pueda redefinir las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil. Esto, mediante el establecimiento de mecanismos permanentes de participación, en los cuales las comunidades de ciudadanos, directamente representados, puedan influir y contribuir en las decisiones de las políticas públicas.

La idea de incorporar en los Concejos Municipales los intereses de los diversos actores sociales hace necesario pensar el problema de la representación y las atribuciones, así como también el de las capacidades y recursos de las cuales disponen para definir prioridades, proponer alternativas, ejercer influencia sobre las aplicaciones y ejecutarlas. Se trata, en otras palabras, de reflejar el problema de acceso de los grupos pobres y marginalizados al poder local, evitando la dominación de las minorías y procurando que los Concejos no utilicen instrumentos burocráticos para refrendar las decisiones de los Prefectos. Se trata también de reconocer el pluralismo de representación, evitando su monopolio para que las decisiones negociadas no se conviertan en simples recursos de sustentación y ampliación de las bases electorales. Por tal causa, es preciso tener cuidado, ética y misión estratégica en la organización de los Concejos Municipales. Es ilusorio implantarlos sin que exista capacitación y movilización de las comunidades, sin garantía de participación y autonomía en las decisiones.

Al contrario de lo que sucede en las Cámaras de Concejales, cuerpos políticos compuestos por delegados electos por los diferentes

partidos, que debaten y deciden sobre asuntos de interés municipal y establecen condiciones legales y directrices políticas, los Concejos Municipales constituyen formas mínimas de autoorganización y participación social que permiten decidir y orientar, de manera colectiva y democrática, el camino de los procesos referentes a determinados negocios locales. Sin embargo, los Concejos no gobiernan, no legislan, sólo transmiten opiniones, demandas, criterios y, especialmente, la voluntad de las propias comunidades.

A pesar de ello, los Concejos Municipales no son instancias indiferentes o apáticas a la situación política local, esto es, cuerpos sin compromiso que operan en una permanente y obscura pasividad. Por el contrario, sus miembros dialogan, discuten, deliberan, formulan propuestas de acción y defienden intereses, previa consulta a la comunidad. La conciencia comunitaria constituye la base del comportamiento de los Concejos Municipales que, por lo tanto, funcionan esencialmente como órganos de discusión y comunicación social.

Los Concejos municipales, que también operan como mecanismos de participación en el ejercicio de la ciudadanía, pasan a representar recursos democráticos fundamentales, tanto para la organización de la nueva institucionalidad como para la creación de la nueva cultura política. No parece realista creer en la ampliación de las prácticas democráticas a partir de la misma vieja institucionalidad en la cual todavía impera el monopolio de la representación; la cultura de poder tradicional siempre se resiste a los cambios en las relaciones, que pueden erosionar su propia dominación político-ideológica. Corresponde a los Concejos Municipales un papel central en el proceso de democratización a más largo plazo, generando oportunidades de expresión directa a los movimientos sociales, comunidades y entidades representativas de la sociedad civil organizada. Queda demostrado que, por regla general, los problemas locales permanecen, e incluso se agravan, cuando las ideas y opiniones que influyen en las prioridades y alternativas no dan respuesta a los intereses de las comunidades, ignorando los compromisos o negando la cultura.

La fórmula del gatopardo

Para que los Concejos Municipales puedan cumplir ese papel democratizante, es preciso evaluar su composición social y analizar tanto la representatividad de sus miembros como las características de sus propuestas. Esto, porque en la cultura política tradicional, en nombre de reformas institucionales y programas de desarrollo, con frecuencia se ejecuta la llamada fórmula del Gatopardo, o sea: "es preciso cambiar alguna cosa para no cambiar ninguna". Esto sucede cuando se crean Concejos sólo para que operen como instrumentos de los Prefectos y partidos políticos. En general, la organización de Concejos dependientes o "prefecturizados", como se da actualmente, sólo cambia la

superficie de las prácticas y comportamientos propios del viejo autoritarismo, en trueque de nuevas prácticas y conductas propias del moderno populismo. El último momento del tradicionalismo es el primer momento del populismo.

La aplicación de la fórmula del Gatopardo cierra la posibilidad de ampliación local del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, generalmente, no produce cambios cualitativos importantes en las relaciones y en las estructuras de pobreza. En teoría, los Concejos Municipales son creados procurando descentralizar ciertas funciones y, de esa manera, cambiar la dinámica de la gestión local; en la práctica, se descentraliza sólo para recentralizar y reconcentrar las decisiones. Sin embargo, el resultado significa el fortalecimiento del poder local tradicional, lo cual, con frecuencia, contribuye a la fragmentación de los procesos democráticos de legitimación social.

Con todo, es necesario que en los Concejos que se establezcan procurando desarrollar la municipalización, surjan interlocutores colectivos que hagan posible una participación libre y representativa. La democracia participativa, lejos de significar rigidez, implica reconocer el pluralismo de concepciones y la existencia de intereses en conflicto; ella existe como utopía deseable, precisamente para enseñar a las comunidades a luchar contra los conflictos. Por tal causa, siempre es importante identificar los tipos de intereses que dan contenido a los proyectos, uniendo los conceptos armónicos de la sociedad local. El nivel municipal no siempre define el ámbito de relaciones de cooperación y solidaridad; el nivel local es también escenario de luchas, tensiones y asimetrías estructuradas en torno de intereses sociales identificables. En las injustas estructuras de nuestras sociedades, siempre hay grupos que ejercen el poder, mientras otros se someten a ellos, sea por la fuerza del autoritarismo o por la opaca luminosidad del convencimiento ideológico.

Es posible argumentar, por consiguiente, que los Concejos Municipales procuran incorporar la democracia participativa o de base a la democracia representativa formal. Sin duda, esto presenta el problema teórico y político de definir el papel de los límites de actuación de los Concejos, como formas de representación directa de las bases comunitarias. Debido a la gran diversidad de la realidad local o municipal, no existen fórmulas universales que puedan ordenar este movimiento democratizante. No obstante, es preciso iniciar procesos de experimentación e intercambio continuo de resultados, que no sólo involucren los Concejos FUMAC, sino otros mecanismos de participación local, otros movimientos sociales, asociaciones y actores organizados de la sociedad civil. La idea básica es que los Concejos operan como instancias multi-representativas, actuando por medio de normas flexibles que permitan la construcción del consenso, o sea como campos de expresión de intereses comunes en los cuales nadie tenga el monopolio de las decisiones.

La flexibilidad es criterio esencial para la supervivencia o sostenibilidad de los Concejos; la democracia representativa siempre pide flexibilidad a las políticas de descentralización. La dinámica de los Concejos necesita apartarse de la lógica burocrática que, para materializarse, precisa observar exigencias de orden formal. Es necesario abandonar el estilo de administración normativa, que imagina al ciudadano sólo como un seguidor de reglas, manteniendo a las instituciones atadas a directrices y estatutos que congelan la realidad. La realidad social siempre es dinámica; el desarrollo local siempre es complejo e imprevisible. Por consiguiente, el éxito de una iniciativa depende, en buena medida, de la sensibilización, conscientización y grado de información de los Concejos, así como también de la movilización de las comunidades. De allí la importancia de reforzar el tejido asociativo y ampliar las capacidades técnicas y gerenciales de los gobiernos locales.

Los Concejos Municipales son esencialmente expresiones de iniciativas desburocratizadas. No obstante, se comprueba que existe una tendencia para promover la burocratización de los Concejos, debilitando los procesos de democratización y descentralización. En el largo plazo, no existe compromiso ciudadano ni voluntad comunitaria que resista el sometimiento de la gestión a esquemas burocráticos, esto es, a la rigidez piramidal que, con la pretensión de racionalizar recursos, mata la creatividad y las iniciativas. Por tal causa, no es conveniente formular actividades de apoyo a los Concejos que transmitan sólo racionalidad instrumental, procurando obtener comportamientos entendidos como eficacia y eficiencia. Este falso pragmatismo establece barreras comunicativas y una postura autoritaria, y sirven para hacer a los Concejos más vulnerables al descompromiso y a la ceremonia administrativa.

El papel de los Concejos Municipales se inserta en la lógica de ampliación de las prácticas democráticas, como proceso educativo que procura fortalecer la conciencia de la ciudadanía de las personas para que puedan asumir, de manera creciente, el papel de sujetos en la definición de los procesos de desarrollo. Se pretende que los Concejos puedan actuar como articuladores e integradores de múltiples intereses comunitarios, así como también de las prioridades en las inversiones; su carácter consultivo surge de su capacidad de interpretar la realidad municipal y debatir ampliamente las diferentes alternativas, reconociendo como legítimos los diversos intereses. Por eso, es preciso desarrollar una metodología de capacitación que estimule la toma de conciencia al interior de los Concejos, o sea, que mejore la capacidad de crítica de sus miembros.

Lo que está en juego, realmente, es el protagonismo de los Concejos Municipales en los procesos de desarrollo municipal sostenible. De nada sirve fomentar la creación de Concejos Municipales sin considerar los diferentes cambios complementarios necesarios para

impulsar la municipalización. De nada sirve multiplicar las instancias de poder sin formular una estrategia capaz de reexaminar el papel del Estado, de las Prefecturas, de las instituciones de la sociedad civil, así como también de las prácticas de los procesos decisorios. De nada sirve promover Concejos sin contar con una estrategia que pueda garantizar la sostenibilidad. Cuando los Concejos trabajan subordinados a los programas de desarrollo, bien pueden transformarse en pequeñas máquinas burocráticas, actuando sólo en el largo plazo, con sus representantes-administradores de proyectos, conductores de procedimientos, gerentes de ilusiones.

EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE

I. INTRODUCCION

El cambio de los patrones vulnerables de desarrollo que prevalecen en el nordeste de Brasil ha sido obstruido por la propia crisis que la sociedad brasileña, atraviesa desde la década de los ochenta, como consecuencia del modelo de desarrollo adoptado, la enorme deuda externa y la persistencia del dominio político de las elites económicas. A pesar de las estructuras injustas y las debilidades, persiste la insensibilidad para cambiar tales patrones en objetivos sostenibles, procurando la construcción de un proyecto social nuevo, humano, justo y solidario.

En este momento de crisis, es urgente reformular ideas, conceptos y metodologías, en la perspectiva de construir un nuevo paradigma de desarrollo. Resulta oportuno reflexionar sobre los problemas centrales referentes al medio ambiente y a los recursos naturales y, particularmente, a la situación social de las comunidades excluidas; en tal sentido, es preciso hacer una relectura del estilo de desarrollo, su impacto sobre la renta familiar, calidad de vida, equidad, libertad, diversidad cultural, participación social y capacidad productiva futura.

Aspiramos a un desarrollo humano y sostenible, que fortalezca la capacidad local de organización social y active, al mismo tiempo, un creciente proceso de autonomía decisoria e inclusión social. Estamos cada vez más convencidos de que los modelos de desarrollo económico prevalecientes continúan sembrando vulnerabilidades y patologías, que colocan en riesgo nuestra propia sobrevivencia. Es urgente invertir las prioridades políticas de los estados nordestinos. Existen sospechas y pruebas crecientes de que el futuro social está lleno de amenazas y anomalías. Es preciso inventar una nueva Mirada de Jano, viendo simultáneamente el pasado y el futuro, procurando generar condiciones materiales y políticas de un nuevo desarrollo. Necesitamos una transformación fundamental de conciencia, pensamientos y valores. Es preciso reconocer que las vulnerabilidades que nos perturban, nuestra insatisfacción con los resultados de las políticas desarrollistas, nuestra angustia ante el futuro, son el resultado de ese pensamiento reduccionista y materialista que surge del modelo capitalista de progreso.

Cambiar la conciencia significa transformar, además de los valores y actitudes, la lectura de la propia realidad a partir de una visión más totalizadora e integradora, admitiendo, por ejemplo, que la nueva corriente postmoderna impulsada por la globalización representa una forma limitada y probablemente absurda de desarrollo. Un proceso perverso, que todavía no valora las diversidades de intereses de los actores sociales, que insiste en

imitar patrones de consumo de las elites dominantes, productor de exclusiones y desigualdades, violencia, desempleo, hambre y desesperanza. Un esquema preocupado principalmente con la apertura de espacios sociales para la libre operación del mercado.

El Estado brasileño pierde primacía. Brasil pasa por un acelerado proceso de descentralización. El neoliberalismo se presenta como el pensamiento dominante de la dinámica mundial, enfatizando en la competitividad y, por consiguiente, en el conflicto, como motor de transformación. Persisten los procesos de ajuste estructural que apoyan la integración de los espacios económicos nacionales al nuevo orden económico internacional. La mayor parte de los movimientos sociales viven un sentimiento de impotencia ante las grandes fuerzas económicas y políticas, nacionales e internacionales, que condicionan la trayectoria de los procesos de desarrollo.

Sin embargo, la "contrapartida de la globalización no parece ser la uniformización y patronización mundial de los estilos de desarrollo sino, por el contrario, la valorización de lo local y de la diversidad (...)"¹¹ El fin de la centralidad estatal se acompaña de procesos que fortalecen la organización y la democratización social. El papel tradicional del Estado nacional se relocaliza en el municipio, comunidad básica, con lo cual se hace más fácil la participación de las comunidades en la toma de decisiones. Somos testigos del surgimiento de un nuevo municipio. Infelizmente, no existe un paradigma que permita orientar los esfuerzos del desarrollo y los procesos de gestión de los gobiernos locales hacia objetivos sustentables.

Para orientar la municipalización del desarrollo estamos proponiendo una Mirada de Jano basada en el concepto amplio de desarrollo sostenible. Contiene dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales; traduce preocupaciones con el presente y el futuro de la sociedad, con la producción y el consumo de bienes y servicios, con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con la conservación y preservación de los ecosistemas, con los derechos humanos y el rescate de la ciudadanía, con los mecanismos de participación social y descentralización del poder de decisión, con la cultura política, con los valores, actitudes e ideologías. Precisamos construir una nueva visión de la realidad:

"Una visión de la realidad se basa en la conciencia del estado de interrelación e interdependencia esencial de todos los fenómenos: físicos, biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Esta visión trasciende las actuales fronteras disciplinarias y conceptuales y será utilizada en el ámbito de nuevas instituciones. No existe, actualmente, una estructura bien establecida, conceptual

¹¹ Sergio Buarque. Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável. IICA, mimeo, Recife. 1995.

o institucional, que coincida con: la formulación del nuevo paradigma, pero las líneas maestras de tal estructura ya están siendo formuladas por muchos individuos, comunidades y organizaciones que desenvuelven nuevas formas de pensamiento y se establecen de acuerdo con nuevos principios." (Capra 1982).

II. GLOBALIZACION Y APERTURA INTERNA

En la mayoría de los países latinoamericanos, la década de los noventa se caracteriza por la reestructuración de sus modelos económicos y políticos, así como también de sus patrones tradicionales de desarrollo, impulsados por las macrotendencias definidas por la globalización. En este complejo escenario, que anuncia el fin de una época, casi todas las fuerzas políticas que comandan el proceso de toma de decisiones, generalmente impregnadas por las matrices teóricas neoliberales, concentran sus principales esfuerzos en el gerenciamiento de políticas de estabilización de corto plazo, impulsando cambios estructurales que tengan como centro la reconversión productiva, la competitividad y la integración internacional. La instalación de este nuevo sistema global, marcado por transformaciones rápidas y profundas, se manifiesta no solo en la reestructuración de los poderes mundiales y en la integración de espacios económicos, sino también en la debilidad del papel tradicional del Estado nacional, en la transformación del sistema de clases, así como también en prácticas socioculturales y estilos de gestión pública.

Los programas de estabilización macroeconómica -esa cadena casi interminable de ajustes socialmente patológicos- se insertan en una estrategia global de reestructuración productiva e integración regional que pretende, mediante un esquema de apertura comercial y completa movilidad de capital financiero, definir las articulaciones externas de los países latinoamericanos con el sistema productivo mundial.

La globalización definida como escenario mundial de la política macroeconómica contemporánea origina impactos imprevisibles en las formaciones sociales regionales, microrregionales y locales. Müller argumenta que "la participación internacional en el stock y flujos económicos de un país es indicativa de la intensidad de la globalización. Esta participación no se limita a los procesos productivos y comerciales, financieros y de servicios; se extiende también a la producción y difusión del conocimiento y tecnologías, a la gestión y la cultura de un país. La globalización impulsa a las poblaciones e individuos, países, regiones y localidades a

nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas inéditas de cooperación y resolución de conflictos ”¹².

Actualmente, el proceso de globalización económica está constituyendo mercado supranacionales en los cuales se concentran tanto las corrientes comerciales como los flujos de capitales y tecnologías. En este nuevo espacio mundial, los países industrializados, motivados por los intereses de las grandes empresas transnacionales y del capital financiero internacional, desencadenan profundas transformaciones sociales, que trascienden todas las fronteras nacionales, promoviendo grandes cambios en el marco institucional. Se trata de un proceso de naturaleza extremadamente desigual, que produce complejas turbulencias sociopolíticas, no solo en las relaciones de las comunidades con las instituciones públicas y con el Estado, sino también en la estructura de empleo y en las estrategias de sobrevivencia de los trabajadores. Causan, en consecuencia, impactos en forma desigual y con diversa magnitud en cada región, país, microrregión, estado, municipio y comunidad.

El mundo globalizado se fragmenta en bloques regionales en los cuales los países tienden a complementarse, buscando el fortalecimiento para protegerse de la competencia de terceros. Son establecidas zonas de libre comercio que operan sin mayores restricciones tarifarias. Surgen nuevos territorios económicos e identidades comerciales, condicionando nuevos esquemas de nacionalismo competitivo. Estos espacios permiten a las formas productivas nacionales establecer economías de escala, promover interdependencia materiales, definir solidaridad recíproca, aprovechando ventajas competitivas derivadas de la localización geográfica y la especialización.

En este contexto global, cada país interpreta sus perspectivas de crecimiento de acumulación de capital, actuando competitivamente en la esfera del comercio internacional, lo que supone esfuerzos extraordinarios para mejorar su eficiencia productiva. Los países se transforman en lobos de sí mismos, con el intento de competir, aumentar su capacidad económica y acumular cada vez más riquezas, sinónimo de poder y desarrollo. Todos procuran implantar estrategias integradas de modernización y alcanzar el mayor nivel de rentabilidad y competitividad.

Esto requiere un constante proceso de modificación en las formas de producir y comercializar; innovaciones tecnológicas de punta; control de calidad; nuevos arreglos institucionales públicos y privados; estructuras productivas descentralizadas y una cultura

¹² G. Müller. O desenvolvimento regional-local e os sistemas produtivos no contexto da globalização, descentralização e competitividade. DPR/IGCE/UNESP. Rio Claro, São Paulo. 1995.

empresarial enfocada hacia el aprendizaje continuo, administradas por organizaciones flexibles, capaces de buscar y aceptar nuevos desafíos, así como también de procesar información y de generar conocimientos. Mientras tanto, el efecto social es realmente perverso y profundamente inhumano: en el primer semestre de 1996, solo en la ciudad de Sao Paulo, cada hora, 170 trabajadores pierden su empleo.

Dado que la competitividad es el motor de los procesos económicos contemporáneos, podemos afirmar que los modelos de apertura externa, en el marco de la liberalización de las fuerzas del mercado están originando mayor presión sobre los recursos naturales. Es probable, al menos en esta fase de ordenamiento de la estructura política mundial, que los esfuerzos de integración con los flujos comerciales más amplios aumenten el ritmo de agresividad ambiental en las economías periféricas. Los países buscan apartar al Estado de la esfera económica y sueñan con alcanzar un milagro, siguiendo la experiencia de los llamados "tigres asiáticos". Esta racionalidad que llega a la depredación del medio ambiente supone también el cambio de organización económica de regiones enteras y la exclusión de los trabajadores.

En este contexto, la voluntad política para formular nuevos patrones de desarrollo, enfocados a la atención de las necesidades básicas de la población y el uso racional de los recursos ambientales, no parece estar en la agenda de prioridades de los líderes políticos, que sólo piensan en la estabilidad macroeconómica. El referencial analítico predominante para la formulación de las estrategias de ajuste económico obedece a la dinámica del mercado y, por consiguiente, continúa reflejando la subordinación de la esfera social al crecimiento económico. La lógica cuantitativa no cambió, continúa expandiendo los procesos de transformación productiva, promoviendo mayores demandas de insumos, tierra, agua, energía, materias primas, alimentos, así como también de espacios internos para depositar la basura.

Nada parece afectar más el presente y el futuro de las sociedades latinoamericanas que la forma irracional en que se manejan los recursos naturales. Cualquier amenaza contra el medio ambiente afecta el desarrollo sostenible, traduciendo, a su vez, otra amenaza no sólo a la producción sino a la propia subsistencia humana.

Mientras tanto, "el ser más amenazado de la naturaleza es el pobre."¹³ Hoy, en todo el mundo, más de mil millones de personas viven en la pobreza más extrema. En América Latina, el número de pobres se elevó de 112 millones en 1970 a 170.2 millones en 1986 y,

¹³ Leonardo Boff, Principio Terra: A volta á terra como pátria comum. Editora Ática, São Paulo. 1995.

llegó a casi 196 millones en los primeros años 90. O sea, en un período de 20 años un total de 84 millones de latinoamericanos ingresaron en la esfera de la pobreza. El informe sobre el desarrollo humano de 1992 informó que el pequeño grupo de países ricos que representan el 20% de la población mundial concentran 82.7% de la riqueza del planeta. Mientras tanto, el 80% de la humanidad, que vive principalmente en el hemisferio, es forzado a contentarse apenas con el 17.3% de las riquezas.

La persistente pobreza, la degradación cada vez más acelerada del medio ambiente, la violencia creciente, son señales de la urgencia de promover cambios en los estilos de vida, producción y trabajo. Es indispensable revisar los valores y prácticas del actual proyecto global, rehacer normas y reglamentos, transformar instituciones, cambiar la cultura política, procurando rescatar la centralidad de la esfera social. Es preciso repensar el futuro social que queremos y construirlo; esto es una cuestión esencialmente política.

III. EL NUEVO PAPEL DEL MUNICIPIO

El proceso de globalización ha debilitado el concepto tradicional de Estado nacional, y ha conducido a una reducción del espacio de autonomía de los gobiernos nacionales y estatales en diversos campos de actuación. Hoy, el Estado nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las cosas pequeñas. Brasil pasa por un acelerado proceso de descentralización, concibiendo que el papel del Estado debe centrarse en el municipio como unidad básica federada, con lo cual se hace más fácil el involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.

En los llamados "poderes locales" no parece existir cultura para el desarrollo sostenible. El modelo de gestión predominante es el tradicional, en el cual los liderazgos políticos todavía operan de forma patrimonialista en la conducción de la cosa pública, administrando los intereses colectivos por medio de prácticas clientelísticas, con poca transparencia, sin abrir espacios para que los excluidos puedan ser legítimamente representados y trazar su propio proyecto. Esas prácticas persisten como forma de obtención de recursos y poder, reproduciendo la mercantilización y la corrupción.

Sin duda, una medida eficaz para esas prácticas es la institucionalización de mecanismos de participación social, ya que la "democracia" actual presenta muchas restricciones para garantizar, por sí sola, los derechos de los ciudadanos. Esto requiere la creación de espacios y canales de participación y diálogo, en los cuales los actores sociales puedan expresar sus intereses y demandas, en la perspectiva de orientar la limitación pública para atender las necesidades básicas de la población. Colocar al Estado realmente en la dirección del desarrollo

sostenible requiere, al mismo tiempo, una reforma público-administrativa de la máquina estatal y un proceso de educación que promueva cambios en la cultura política tradicional. No es posible transformar esta cultura sin transferencia reales de recursos y poder decisorio a los gobiernos y comunidades locales. Es preciso que la reformulación e implementación de las políticas públicas sean realizadas en forma descentralizada. Esto coloca la municipalización del desarrollo a la cabeza un orden prioritario de tareas.

Frente a los cambios en la economía política de Brasil y, en particular, del Nordeste, cuyos impactos sociales se ponen en evidencia en el agravamiento del problema del desempleo y en el deterioro que conduce a la pobreza, es urgente formular programas de desarrollo descentralizados basados en las propias comunidades rurales y administrados por los gobiernos locales. Estamos a favor de la idea de que el fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras y gerenciales locales, del asociativismo y del potencial emprendedor, de la democracia participativa y asociaciones entre actores sociales e instituciones, y el fortalecimiento de la política a nivel local, constituyen la contrapartida de las tendencias insostenibles promovidas por la globalización económica.¹⁴ En otras palabras, la respuesta a la política económica externa es la apertura política interna.

La propuesta alternativa plantea democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, provocando una apertura política local que posibilite y estimule la creatividad de los movimientos sociales, procurando identificar los problemas del municipio como un todo, interpretar los intereses específicos de las comunidades y discutir posibles soluciones. Se desea que el desarrollo, en todos los aspectos, sea discutido, analizado y realizado en el seno de la sociedad local, no sólo utilizando mecanismos convencionales de representación sino por medio de la participación directa de los ciudadanos. Se trata de valorizar el concepto de ciudadanía como fuerza propulsora del desarrollo sostenible a nivel municipal.

La descentralización que interesa a la propuesta de desarrollo sostenible es aquella que fortalece los mecanismos de gestión local. Surge como elemento estratégico de la modernización institucional, procurando fortalecer las instancias municipales de poder, en detrimento de los aparatos y prácticas centralizadoras. Este abordaje establece un espacio de posibilidades operativas para lograr sostenibilidad en los planes de desarrollo, lo cual significa promover nuevas reglas de convivencia entre el gobierno local y las comunidades, permitiendo percibir con mayor realismo los problemas que afectan a la población local. Eso apunta a la

¹⁴ Linda M. Gondim, "A questão da cidadania e o município". IBAM, Relatório de Atividades, Rio de Janeiro. 1992.

modernización de la administración local, ampliando sus capacidades técnicas y gerenciales, así como también volviendo competitivas a las entidades locales con el propósito de desarrollar proyectos de interés colectivo.

Al contrario de lo que ocurre en las prácticas que centralizan el proceso decisorio, manteniendo una lógica participativa verticalizada, la descentralización sostenible procura hacer del municipio la instancia en la cual es posible concretar la construcción de la ciudadanía. El fortalecimiento democrático del gobierno local es condición indispensable para articularse activamente en el proceso de globalización. Es a nivel local que la gestión pública puede considerar los asuntos prioritarios vinculados con lo cotidiano de las comunidades. La proximidad entre gobernantes y ciudadanos en el plano municipal posibilita, no solo sembrar nuevos valores de responsabilidad social, sino también promover solidaridad entre actores sociales en torno a la solución de problemas específicos. Como señala Boisier, el principio moral de la solidaridad aparece inseparablemente unido al principio político de la subsidiaridad.

Subsidiaridad significa, en primer lugar, que las decisiones locales deben ser tomadas a nivel de los grupos de base y, en segundo lugar, que todo aquello que puede ser administrado por estos grupos debe ser atribuido directamente a ellos, solo recurriendo a las instancias superiores cuando no existan capacidades e informaciones para enfrentar adecuadamente el problema.

Actualmente, debido a las disposiciones constitucionales, los municipios brasileños pasan a intervenir en diversas dimensiones y a preocuparse, no sólo con las actividades tradicionales vinculadas con los servicios públicos, sino también con las referentes al desarrollo económico, social y ambiental. El nuevo marco jurídico concede al municipio un amplio campo de movilidad y libertad en materia de desarrollo local. Los municipios pasan a conformar espacios privilegiados, no sólo para la construcción de la ciudadanía, sino también para enfocar la cuestión del desarrollo desde una óptica más humana. El municipio se define como célula política de la sociedad nacional; una instancia de derecho público funcional y territorialmente descentralizada, capaz de operar políticamente, en el sentido de llegar a satisfacer las necesidades de las comunidades y generar condiciones de competitividad.

Estamos frente a un municipio totalmente nuevo. En el Nordeste de Brasil, sin embargo, los municipios sólo han tenido un reducido campo de actuación. En la mayoría de los pequeños municipios rurales, la administración local no puede ni tiene capacidad para enfrentar con eficiencia los desafíos de su propio desarrollo. Tradicionalmente, los municipios han sido interpretados como instituciones pasivas, casi siempre carentes de recursos financieros y con insuficientes niveles de recaudación tributaria.

Tal vez por eso, todavía actúan como entidades subordinadas a las instancias centrales, revelando una limitada capacidad de comprensión de su propio contexto, cerrándose en las fronteras de un territorio desorganizados y desinformado, sirviendo generalmente como un campo de luchas partidistas y, por consiguiente, manifestando las distorsiones propias de las formas liberales de representación.

La municipalización del desarrollo sostenible deberá:

- Establecer condiciones políticas que hagan posible la participación social, generando mecanismos y canales que preparen a los grupos sociales excluidos y marginalizados para el ejercicio de la ciudadanía, estimulando el involucramiento de las asociaciones y comunidades en torno de problemas locales específicos.
- Fortalecer, por medio de programas de capacitación, las capacidades técnicas y gerenciales de los agentes institucionales involucrados en los procesos de desarrollo municipal. Promover una gestión municipal inteligente a partir de un aprendizaje continuo, estimulando una ¹⁵tendencia en dirección a la intensidad de las informaciones.
- Establecer mecanismos de participación social y comunicación (Concejos Municipales, comisiones, mesas de negociación, etc.), involucrando a representantes de los diversos actores locales, además de los canales de representación tradicional (Cámara de Concejales), como espacios institucionalizados para la expresión y debate de intereses, formulación de políticas sostenibles, mayor transparencia y posibilidad de control social.
- Estimular y fortalecer las articulaciones de los órganos públicos federales y estatales con los municipales, contribuyendo al desarrollo de un nuevo sistema institucional público descentralizado, con mayor sensibilidad social, flexibilidad y eficiencia, actuando junto a las comunidades.
- Establecer y operativizar un sistema transparente de información que permita la articulación del municipio como un todo, orientando el planeamiento, estimulando el diálogo, la comunicación, la interpretación de los problemas prioritarios y la toma de conciencia, como parte de un movimiento permanente de interacción entre el gobierno local y los ciudadanos, así como también posibilitando el involucramiento

¹⁵ José María Gasalla, "O apredizado contínuo como parâmetro do desempenho das novas organizações, mimeo, Gramado/RS. 1995.

de la sociedad civil en los procesos de gestión de la administración pública.¹⁶

En esta perspectiva, los procesos sostenibles de desarrollo a nivel municipal necesitan ser orientados con base en tres ejes fundamentales:

Democratización de la vida social

Propone la movilización de la sociedad local, para que la gestión de los procesos se haga de forma compartida. Esta democratización pasa por la creación de mecanismos y canales de participación social, la ampliación y refuerzo de la organización de la sociedad por la promoción de asociaciones y corresponsabilidades, así como también por el establecimiento de sistemas de información abiertos y descentralizados, que contribuyan al mejoramiento de las actividades de planeamiento y gestión municipal.¹⁷

Trata de promover cambios en la cultura política tradicional, con el propósito de transformar el contenido que orienta la gestión municipal, así como también sus prácticas, formulando nuevas formas de organización e integración social que contemplen la diversidad de actores y permitan lograr consenso en los intereses. Transformar la cultura política significa modificar los hábitos, actitudes y valores compartidos por los actores involucrados en la vida política. Esa modificación pasa, necesariamente, por el compromiso de las autoridades, la educación de los ciudadanos y una creciente percepción colectiva de formar parte de un proyecto colectivo. Como argumenta Capistrano, "existen formas indirectas de participación del poder local para combatir la miseria que se concretan en el orden de la acción política propiamente dicha. Debido a la proximidad con los problemas vividos por la población, las autoridades locales son más sensibles a la presión de los movimientos organizados y pueden constituirse en un importante apoyo a la expresión de reivindicaciones (...)"¹⁸.

¹⁶ Pedro Jacobi argumenta: "la información a la población debe considerar todo tipo de comunicación, de diálogo y de cuestionamiento; para ello, se debe hacer uso de todos los medios disponibles, desde los más tradicionales hasta los más avanzados, así como también generar maneras de viabilizar y multiplicar la existencia de publicaciones de barrios y regiones, como una forma de motivar y sensibilizar a las personas, que en su gran mayoría reciben información desfigurada sobre la dimensión de la práctica implantada (...)"RAP, Río de Janeiro, Vol 26. 1992.

¹⁷ Projeto ARIDAS, op cit. 1995.

¹⁸ David Capistrano Filho, "O poder local pode enfrentar a pobreza?", Prefeitura do Santos/HABITAT, Recife, mimeo. 1996.

Estrategia de desarrollo comunitario

Esta estrategia supone respeto a la implementación de un conjunto de actividades de desarrollo comunitario, rural y urbano, con el fin de atenuar los graves problemas que afectan a los sectores sociales más pobres. Se trata de promover, en forma participativa, el proceso de cambio y desarrollo local caracterizado, principalmente, por el aumento de las oportunidades sociales y calidad de vida, así como también por la ampliación cualitativa de las capacidades de organización y gestión comunitaria. Se trata de establecer una base social sostenible que haga posible activar, de acuerdo con las potencialidades endógenas y las condiciones del mercado, pequeños emprendimientos empresariales, generando empleo y renta.

Lo expuesto implica incentivar la capacitación de los cuadros técnicos locales, procurando favorecer las actividades de planeamiento, orientando las inversiones para satisfacer las necesidades básicas de la población, promoviendo procedimientos productivos alternativos, educando a los actores locales en una conciencia democrática y ecológica, y buscando nuevos modelos de infraestructura rural y tecnologías que estimulen las economías de los pequeños productores.

Es fundamental elaborar un mapa de pobreza municipal, partiendo de un trabajo de zonificación territorial, identificando las comunidades que expresan los grados más críticos de pobreza, o sea una acumulación de pobrezas. La diversidad de situaciones locales que demandan soluciones urgentes impone la necesidad de formular intervenciones microsectoriales e intercomunitarias, procurando terminar con la ejecución de intervenciones aisladas y puntuales. Es preciso evitar que la estrategia municipal de desarrollo comunitario se convierta en un esfuerzo atomizado y fragmentado, exclusivamente compensatorio, sin impactos transformadores, implantado mediante disparos de ciego. Esto significa volver a los mismos patrones asistencialistas de desarrollo comunitario, en nombre de la descentralización y el enfoque del desarrollo.

Protección del medio ambiente

Los municipios son responsables de la gestión ambiental por medio del manejo sostenible de los recursos, de tal forma que las comunidades presentes y futuras puedan disfrutar del patrimonio natural a largo plazo.¹⁹ Es preciso procurar la conservación de

¹⁹ Emilio Latorre argumenta: "la elaboración de un plan ambiental, como parte del plan de desarrollo, es una tarea de especial importancia en la administración local. La calidad ambiental local es responsabilidad del municipio en su totalidad y de los organismos de planificación local en particular (...) Se sugiere que los municipios aborden la

los ecosistemas locales, por medio de actividades estratégicas que posibiliten mantener el equilibrio ambiental. Los recursos naturales y factores ambientales deben ser utilizados de una manera eficiente y racional, de acuerdo con las necesidades básicas de las comunidades. La dimensión ambiental constituye el apoyo básico de los proyectos locales de desarrollo; es indispensable establecer sistemas productivos compatibles con el equilibrio de los ecosistemas y con la generación de riquezas a nivel municipal.

Modernización de la gestión municipal

El "desarrollo municipal", es reducido e interpretado con frecuencia como un proceso de modernización de la máquina administrativa, lo que implica descentralizar y definir nuevas funciones para el gobierno local, así como también fortalecer sus estructuras organizativas para operacionalizar la atención de los diferentes problemas y demandas.²⁰ La modernización de la institución municipal se refiere al fortalecimiento de la gestión pública para lograr una conducción eficiente, eficaz y efectiva de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo. Esto requiere un gran aumento de conocimiento técnico sobre planeamiento y gestión y, al mismo tiempo, capacidades mínimas para procesar información. Requiere, asimismo, un comportamiento institucional enfocado al aprendizaje continuo, procurando siempre el perfeccionamiento, saliendo del inmovilismo y de la inercia de los cuadros directivos.

Sin duda, es necesario ajustar la estructura organizativa de los municipios nordestinos a las nuevas condiciones estructurales y coyunturales definidas por la globalización. Sin embargo, la modernización de la máquina municipal, sin cambios en la estructura

problemática ambiental local tomando como referencia las siete áreas aquí referidas: el ordenamiento municipal, el manejo del agua, el manejo del suelo, la vegetación natural y la fauna silvestre, el control de la contaminación ambiental, la prevención de desastres y la información del medio ambiente (...)" En: El Ecoplan, Planificación Ambiental Municipal. Colegio Verde/CORPONARIÑO/GTZ. Cali. 1992.

²⁰ Eduardo Buller señala: "el concepto de desarrollo institucional municipal se menciona asociado a la urgencia de fortalecer la gestión municipal ante las nuevas demandas, de modo de garantizar que la descentralización no resulte otra frustrada aspiración (...) La nueva imagen-objetivo exige que las municipalidades de autoperciban como auténticos órganos de gobierno local, capaces de promover y estimular el desarrollo fundamental económico de sus comunidades, lo que les permitiría mejorar su nivel de recaudación y la calidad de los servicios públicos que gestionan (...) Definamos al desarrollo institucional municipal como el proceso de cambios planificados que haga posible que las actuales administraciones municipales evolucionen y devengan auténticos gobiernos locales (...), en Desarrollo local, No. 11. IULA/CELCADEL, Ibarra, Ecuador. 1992.

organizativa, no alcanza por sí sola a elevar la eficiencia y eficacia en la gestión de los procesos de desarrollo. Es preciso revisar el modelo vigente de relación institucional, generando una subjetividad colectiva basada en las relaciones de asociación, solidaridad y cooperación. Esto requiere un proceso de educación política capaz de promover cambios en los valores y en las prácticas desarrolladas.

En este campo, por consiguiente, los programas de fortalecimiento de la institucionalidad local representan un elemento fundamental de transformación, no sólo para que los municipios se conviertan en empresas eficientes de desarrollo local, sino también para concretar el proceso de descentralización. La transformación institucional, en este sentido, no solamente representa un desafío sino principalmente una necesidad.

La modernización institucional es urgente, pero precisa ser vista como un exigencia del movimiento social o sea de los grupos organizados de la sociedad local. Si los diversos actores sociales no participaran de alguna manera en el proceso de modernización, si no desempeñaran en la práctica sus papeles, es probable que se reprodujera un nuevo tipo de clientelismo. En general, la estructura tradicional de los municipios, sus normas, métodos y procedimientos de gestión, no está preparada para asumir los nuevos desafíos definidos por la globalización. Esta desarticulación sucede en un momento en que la crisis y los procesos de ajuste de la máquina estatal han ocasionado una disminución general de la capacidad técnica de reflexión y planeamiento, por consiguiente, de previsión de los escenarios futuros. El equipamiento teórico, el instrumental técnico y los recursos metodológicos de las instituciones públicas, centrales o locales, fueron elaborados para apoyar otro modelo de desarrollo.

Para concretar el desarrollo sostenible a nivel municipal, resulta imprescindible, además de la modernización de la institucionalidad local, la movilización y organización de la sociedad, la formación de recursos humanos, nuevos instrumentos técnicos que concurren a orientar y subsidiar las decisiones sobre desarrollo, mecanismos flexibles de financiamiento, una estrategia de administración pública participativa y el fortalecimiento de sistemas de asociación y corresponsabilidad entre actores públicos y privados

El desarrollo sostenible del municipio pretende dar a las comunidades locales, instituciones municipales y al movimiento popular, la posibilidad de influir en las decisiones y, en la medida de lo posible, participar en la gestión de los procesos.

²¹ Por ejemplo, sistemas de información sobre la cantidad, calidad y valorización de los recursos naturales, zonificación, mapas, formas de financiamiento, etc.

Municipalizar el desarrollo de manera sostenible implica repensar los objetivos de la sociedad local, así como también su relación con el Estado, procurando alternativas de vida vinculadas a nuevas mentalidades y modos de acción. Es una oportunidad para reordenar la sociedad local de tal modo que sea social, ambiental y económicamente sana. Una posibilidad de rearticulación del gobierno local con el poder regional y nacional, hoy en proceso de transformación.

PLANEAMIENTO MUNICIPAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA CALIDAD EN LA PARTICIPACION DE LOS ACTORES

Después de muchos años de un planeamiento gubernamental vertical y centralizado, casi siempre operando como instrumento político en las esferas de poder, procurando imponer intereses económicos asociados a objetivos externos, surge la necesidad de adoptar un nuevo modelo de planeamiento, coherente con la tendencia de descentralización y democratización de la gestión pública. Se trata de una justificación técnica para orientar la intervención pública a nivel local, actuando con visión abarcadora de los problemas referentes a las comunidades, distritos, municipios, microrregión, estado y país. Un estilo de planeamiento capaz de disminuir la distancia entre gobernantes y gobernados, que posibilite articular los actores sociales para formular políticas que traduzcan un consenso general.

Como ya se dijo, la estrategia sostenible de desarrollo local requiere, además de la descentralización y establecimiento de espacios de participación, la construcción de un proceso de planeamiento que posibilite actuar en una perspectiva de largo plazo. Se plantea así, la necesidad de que la actuación de las Prefecturas sea guiada por un proceso de planeamiento democrático, en el cual técnica y política estén al servicio de la equidad, el bienestar económico y la protección ambiental.

El gobierno local debe estar preparado, tanto política como técnicamente, para procesar y dar respuesta a las demandas y reivindicaciones que surgen del movimiento social. En esta perspectiva, es necesario instaurar instancias de planeamiento participativo que articulen a representantes de los diferentes actores locales, para sistematizar y priorizar las demandas comunitarias, así como también para identificar objetivos comunes, emprender alianzas y formular políticas que maximicen las ganancias de cada sector, además de administrar conflictos en la disputa por los beneficios, oportunidades y recursos de la acción gubernamental. El planeamiento del desarrollo sostenible precisa ser encarado como proceso compartido entre el Estado, el gobierno local y los diferentes actores sociales. Los mecanismos de participación permiten un paso cualitativo para la superación del

autoritarismo, la centralización de las acciones y la ineficacia en la gestión política clientelista.

El recurso de la participación social visto como motor de los cambios locales, significa un movimiento microdemocrático que involucre a comunidades y organizaciones civiles, perfeccionando el proceso de toma de las decisiones públicas. Es deseable que esta participación sea lo más amplia posible, yendo más allá de las fronteras de la esfera decisoria, interfiriendo en el poder político y en la gestión municipal.

Con el propósito de organizar el proceso de planeamiento municipal sostenible, es necesario identificar y articular los actores sociales. Estos actores son formados por los grupos que intervienen activa o pasivamente en la vida social, económica y política municipal. Abarcan las comunidades y asociaciones, organismos públicos, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, emprendimientos de los grupos de poder económico, ONG, los grupos de base de las Iglesias y, en general, todos los agentes que sean afectados en sus intereses y calidad de vida por los efectos de los procesos locales de desarrollo.

La participación social directa es siempre más viable a nivel municipal. Por eso, la sociedad civil organizada, particularmente las ONG, deben estimular a las organizaciones populares para actuar en los espacios institucionalizados de participación (Concejos Municipales, pueblos comunitarios y sectoriales, asambleas, audiencias públicas, etc.), en cada oportunidad que surja en la vida social cotidiana. Las ONG pueden cumplir un papel promotor de alternativas, de carácter imprecindible y de repercusiones estructurales. Ellas representan una fuerza institucional con mejor grado de burocratización, procurando construir una sociedad más democrática, progresista, solidaria y ambientalmente equilibrada. Ellas tienen el desafío de repensar el estilo de desarrollo, junto al movimiento social, procurando estimular la iniciativa popular, orientando a los grupos tradicionalmente excluidos, revisando el papel de la administración local y estableciendo asociaciones.

Para que la participación social refleje la microdemocracia y oriente el proceso de planeamiento, es indispensable que los intereses de los actores sociales sean considerados en la esfera decisoria. No podemos hablar de participación real, cuando los actores "deciden" alternativas que son definidas previamente por las cúpulas de poder. Este tipo de "participación" solo tienen carácter formal, colocando una cortina en la democracia que termina excluyendo a las comunidades de las cuestiones fundamentales. Es preciso generar las bases para que, a partir del fortalecimiento de la participación, se construyan las condiciones para que los ciudadanos tengan acceso al ejercicio del poder, entendido como capacidad para actuar y producir comportamientos específicos. Gert Ludeking afirma:

"La participación para el desarrollo ha sido practicada durante décadas. En muchas culturas, el trabajo colectivo en instalaciones comunales existe mucho antes de que las organizaciones o agencias comenzaran a utilizar el término participación. Hoy existen dos grandes aproximaciones a la participación: el enfoque instrumental involucra la participación para la eficiente ejecución de proyectos definidos o el cumplimiento de servicios, por ejemplo, la construcción de una clínica o el manejo de aguas. Los usuarios participan en las actividades de construcción y manejo, para reducir las inversiones e incrementar la movilización del recurso local. El enfoque de desarrollo es orientado hacia la participación como empowerment. Enfatiza el proceso por el cual las comunidades ganan poder por medio del incremento del acceso y control sobre los recursos económicos, sociales y políticos. Este enfoque enfatiza el proceso de aprendizaje por medio del cual las comunidades logran obtener habilidades y confianza para apoyar iniciativas locales en marcha necesarias para su propio desarrollo. Finalmente, ellos deberían convertirse en los gerentes del proceso de desarrollo local. En muchos proyectos de programas, el diseño del enfoque participativo no es muy explícito. La eficiencia y el empowerment están distribuidos, y es difícil distinguir un enfoque de otro (...)" ²².

En este sentido, cuando son evaluados los procesos de participación social es necesario el análisis sobre la calidad de la participación. Con frecuencia, los órganos del Estado establecen mecanismos de participación vertical que sólo sirven para legitimar propuestas asociadas con intereses de grupos dominantes. Los gobiernos utilizan esquemas de consulta local, influidos por valores asistencialistas que sirven como base al planeamiento de proyectos e inversiones locales, con el propósito de utilizarlos políticamente.

La calidad de la participación social debe ser evaluada de acuerdo con la naturaleza de las cuestiones o demandas respecto a las cuales se toman las decisiones. Pedir o solicitar proyectos no es sinónimo de participación. Quienes realmente participan, se apropian por medio de la reivindicación y conquista de intereses, de una parcela del poder. Siempre es preciso preguntar cuáles son los intereses en juego y quién se beneficia de las inversiones. ¿A quién favorece las decisiones? Con frecuencia, las consultas dirigidas a las comunidades no reflejan, de modo alguno, las verdaderas demandas de la población. Una injerencia de las comunidades, aunque sea por medio de los concejos municipales, en asuntos de poca importancia, valorizando aspectos que no expresan sus prioridades, no significa ninguna participación real. Se trata apenas de apariencias democráticas que debilitan al movimiento popular como actor político. Una participación que se preocupa más

²² Gert Ludeking, Participation for poverty reduction. HABITAT.Istambul. Turkey. 1996.

con el clientelismo que con el rescate del ciudadano es especialmente lamentable en este momento de la historia.

Asimismo, no es suficiente que en los municipios existan mecanismos democráticos para que la participación tome forma y que los actores discutan sobre asuntos de importancia y trascendencia. Para lograr la sostenibilidad se requiere también información y preparación educacional. Como se ha dicho, es preciso formar una nueva cultura política. Queda demostrado, por regla general, que los problemas locales permanecen e incluso se agravan, cuando las ideas y opiniones que influyen en las prioridades y alternativas no dan respuesta a los intereses de las comunidades, ignorando compromisos y negando valores culturales.

También es preciso visualizar que el planeamiento del desarrollo municipal está condicionado a la competencia y capacidad, tanto técnicas como financieras, del propio gobierno local. En efecto, un elevado proceso de participación social en un municipio sin recursos financieros, sin técnicos capacitados y sin instrumentos eficientes de gestión, y sin tomar en cuenta el potencial humano, material y cultural, puede provocar sentimientos de frustración. La movilización social solo tiene sentido en las situaciones que demanden esfuerzos colectivos para desprivatizar el gobierno local, cuando el movimiento social precisa romper con los valores políticos que generan obstáculos al ejercicio de la ciudadanía, tratando de cambiar las relaciones de exclusión. El planeamiento de la gestión del desarrollo municipal necesita apoyo financiero, exigiendo mayor igualdad en la distribución de los recursos, creando nuevas formas de apoyo financiero y nuevas relaciones de asociación con el sector privado.

Todo mecanismo financiero destinado a impulsar el desarrollo municipal precisa reconocer, no solo la gran variedad de situaciones municipales, sino también la complejidad del sistema municipal y la precariedad de los instrumentos y capacidades locales de gestión. Precisa operar de acuerdo con criterios flexibles, formulando intervenciones adaptadas a la diversidad y pluralidad de actores. El ajuste del sistema financiero a la heterogeneidad de la realidad municipal puede ser concretado mediante el planeamiento de proyectos específicos, procurando objetivos de autogestión, rentabilidad social, competitividad y protección ambiental, huyendo de las intervenciones financieras de carácter asistencialista. Es preciso reevaluar las metodologías tradicionales de planeamiento de proyectos comunitarios, en la tentativa de garantizar la sostenibilidad de éstos beneficios ²³.

²³ Un proyecto sostenible es un esquema que por sí mismo es capaz de generar los recursos para su propia operación y mantenimiento, así como también para la recuperación de la inversión, por medio de la aplicación de tasas ajustadas a la situación económica de los beneficiarios.

LA DIMENSION POLITICA DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL SOSTENIBLE: LA BUSQUEDA DE UN MÉTODO PARA LA TOMA DE DECISIONES ESTRATEGICAS

El planeamiento del desarrollo local sostenible, como proceso de cambio social, significa un esfuerzo de análisis multidimensional, así como también de construcción participativa de una imagen del futuro, permitiendo definir prioridades y orientando la toma de decisiones. El proceso de planeamiento permite, por medio del diagnóstico, dar cuenta de los procesos más importantes de la realidad local, yendo a fondo en la búsqueda de causalidades que nos permitan construir escenarios y rumbos alternativos. El planeamiento, como instrumento, permite formular objetivos diferenciados que "(...) no siempre son convergentes, involucrando relaciones complejas entre las dimensiones económicas, social, ambiental y política (...)".²⁴

El planeamiento municipal del desarrollo sostenible obedece al principio de universalidad, significando que tiene característica global no reducida solo a los aspectos económicos y ambientales; introduce una visión más integradora y totalizante. Solamente cuando reconocemos que las diversas dimensiones de la realidad solo enfocan ámbitos particulares que actúan intervinculados dentro de la totalidad, tejiendo una red inseparable de relaciones, podrán surgir mejores resultados del proceso de planeamiento. Solamente cuando reconocemos que las comunidades y los distritos, así como también los propios espacios municipales están inmersos y dependen tanto de los sistemas regionales como del contexto político-económico, y que existe interacción permanente entre los procesos socioeconómicos, los políticos-institucionales y los ambientales, seremos capaces de pensar en la sostenibilidad. Los problemas del desarrollo no pueden ser comprendidos aisladamente; el hambre, la exclusión social, el desempleo, la subalternidad, la desesperanza popular, la erosión de los suelos, la falta de capacidades de gestión, la baja productividad de la tierra y del trabajo, son problemas interdependientes.

En este sentido, el desarrollo municipal sostenible obliga a un análisis que vincula elementos sociales, ambientales, institucionales, políticos y productivos. Es preciso trabajar a partir de una visión integradora de la realidad vista como un sistema, abandonando la idea de que la economía sea encarada como elemento determinante del comportamiento de los procesos, por medio del cual son impulsadas todas las otras dinámicas. Esta articulación entre las dimensiones "parciales" con la totalidad, sea municipal, microrregional o regional, aparece mediatizada por la política y por la información, o sea, por la real apertura democrática bajo la forma de participación social.

²⁴ Sergio C. Buarque, op. cit. 1994.

Todo planeamiento revela dos aspectos fundamentales. El primero se relaciona al objeto de trabajo, lo cual significa el tipo de intervención que se desea hacer. El segundo se refiere al proceso de trabajo que procura identificar la forma en que varios actores sociales deben participar en la sistematización de un conjunto de decisiones que sirven para orientar acciones futuras.

El planeamiento es indispensable en cualquier sistema de gobierno, en el sentido que hace posible racionalizar la gestión y fortalecer la autonomía. Como proceso de trabajo, el planeamiento del desarrollo municipal abre caminos para la ampliación de las prácticas democráticas, abierto a la participación de todos y esencialmente orientado a la acción. Puede decirse que el planeamiento expresa una clara disposición política, pues por proceso político se entiende la acción consciente e inteligente de conservación o cambio en las relaciones estructurales. La variable política en el proceso de planeamiento, o sea, el debate, confrontación, articulación y aproximación entre actores sociales, es la forma de mediación entre las diversas dimensiones. Como todo proceso dialéctico, las decisiones sólo se cristalizan por intervención de esta mediación política, actuando como elemento articulador y como motor de las transformaciones. Como señala Otávio Ianni, "el planeamiento es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder".

En los municipios, las comunidades representan las células sociales básicas para la construcción del tejido democrático, o sea el nivel básico de organización de los ciudadanos. En nuestra visión, cuando el poder local es democrático, las comunidades pueden influir en las decisiones públicas y contribuir a la formulación y ejecución de políticas diferenciadas, o sea decisiones capaces de asimilar las heterogeneidades y diferencias, respondiendo de la mejor manera posible a las demandas de los grupos de base.

En la búsqueda de objetivos sostenibles, por consiguiente, precisamos adoptar una nueva definición de planeamiento que deje explícita: a) su naturaleza transformadora; b) su carácter político-participativo, dirigido al fortalecimiento de lo que los estadounidenses llaman empowerment; c) su visión sistémica no concentrada sólo en los aspectos económicos; d) su abordaje pluridimensional y multidisciplinario. Como señala Ignacy Sachs:

"Necesitamos un nuevo modelo de planeamiento concebido como una provincia de la praxiología social- y no como emanación de lo económico-, como un diálogo permanente entre los actores sociales interesados -y no como el ejercicio formal de técnicas de planeamiento y cálculos de optimización-, utilizando los indicadores sociales y las cuentas de la naturaleza para describir sus objetivos; normativo en su procedimiento y siempre preocupado

en no sacrificar en nombre de la eficacia y elegancia, la multidimensionalidad del ser humano."²⁵

Estamos hablando, por consiguiente, de promover otro estilo de planeamiento capaz de reordenar localmente las dinámicas insostenibles y las vulnerabilidades definidas por el sistema capitalista globalizado, o sea de un mecanismo político capaz de organizar el proceso de democratización y aprendizaje social por intermedio del cual los actores sociales se preparan para el ejercicio de la ciudadanía, a seleccionar alternativas y a tomar las decisiones y acciones que afectan su destino. El concepto de estilo de planeamiento municipal se refiere a las formas en que se piensa y organizan las actividades de desarrollo, se distribuyen las responsabilidades, se ordenan los papeles institucionales, se definen objetivos con perspectiva de continuidad y se racionalizan las decisiones.

El planeamiento municipal del desarrollo sostenible exige no solamente la creación de oportunidades para el involucramiento político, sino que estén fundamentadas en normas de participación que permitan la identificación de prioridades y la definición de programas y proyectos locales. De ese modo, el planeamiento sostenible debe ser una práctica que fortalezca la democracia, generando oportunidades para todos los actores sociales de forma equitativa. Es preciso dar oportunidad para que los actores sociales expresen lo que quieren resolver sus intereses, identificando alternativas de solución por orden de prioridad, cómo y con quién realizarlas. A nuestro juicio, el gran desafío del gobierno local, además de reforzar el tejido asociativo de las comunidades y ampliar las capacidades técnicas de análisis y gestión, es delegar a los actores y movimientos sociales del municipio la oportunidad de ser sujetos de su propio desarrollo, haciendo del planeamiento un instrumento al servicio de la calidad de vida, la equidad y el bienestar.

En los municipios donde no existe una tradición organizativa o ésta es incipiente, resulta difícil construir un nuevo estilo de planeamiento participativo. En estos municipios se observan resultados operativos muy restringidos en la esfera de la gestión administrativa local, configurado principalmente por las resistencias corporativas a las prácticas participativas por parte de las comunidades. Organizar a los desorganizados siempre constituye una amenaza para los grupos dominantes. Un nuevo estilo de planeamiento supone una nueva cultura política, lo cual significa un proceso de modificación de las relaciones sociales, de los valores, de cambios en la sensibilidad de los actores; en síntesis, una reforma en la conciencia de la ciudadanía.

²⁵ Ignacy Sachs, Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo. Vértice. 1969.

De la teoría a la práctica

¿Cómo concretar el proceso de planeamiento participativo del desarrollo sostenible, pasando de la teoría a la práctica? ¿Cómo construir un plan estratégico de desarrollo local que rompa con el tradicional verticalismo y las recomendaciones estrictamente tecnicistas? ¿Cómo integrar dinámicamente lo particular con lo general, y realizar un intercambio entre los problemas que afectan a los diversos actores sociales?

El planeamiento del desarrollo municipal sostenible exige poner en práctica tres niveles o tipos de planeamiento:

- **Estratégico.** Posibilita la toma de decisiones a largo plazo, describiendo una visión amplia de la situación municipal y de los problemas prioritarios; indica los caminos que pueden abrirse para solucionarlos, los objetivos que deben o pueden ser logrados, formulando estrategias de acción. Todo gobierno municipal precisa definir con claridad su campo de posibilidades objetivas para desenvolverse de forma sostenible, identificando sus potencialidades y dificultades, lo cual significa, en otras palabras, formular una anticipación sistemática del escenario futuro y explicitar las alternativas de solución.
- **Táctico.** Profundiza las alternativas de solución y define las actividades a ser desarrolladas en el mediano plazo, dimensionando las metas de acuerdo con los recursos disponibles, las potencialidades y capacidades. Se trata de organizar estas alternativas en torno a programas específicos, estructurar y articular el proceso a ser ejecutado, dimensionar la asignación de recursos, definiendo papeles y responsabilidades; en otras palabras, construir un modelo de gestión técnica y operativa, a fin de que los actores involucrados sepan cómo participar, contribuir, acompañar y controlar la gestión pública.
- **Operativo.** Dirigido a la formulación de proyectos específicos, que procuran solucionar una determinada situación-problema localizada, en la perspectiva de ofrecer resultados a corto plazo. Se trata de delinear y organizar con la mayor claridad posible cómo hacer determinadas actividades, garantizando su oportuna ejecución y logrando la calidad esperada. Por consiguiente, involucra un grado de intervención más limitada, lazos más cortos, metas más completas, actividades simples y mayor agilidad.²⁶

²⁶ Como señala Paulo Freire, "la simplicidad no tiene nada que ver con el simplismo; en la simplicidad se va a fondo en las cosas de manera accesible, no complicada; en el simplismo, no solo se queda en la periferia del objeto tratado sino que, sobre todo, se

Con el propósito de organizar el proceso de planeamiento municipal, es necesario realizar, en primer lugar, un análisis de la estructura social local con el objetivo de identificar los agentes o actores involucrados. Como se dijo, los actores sociales se refieren a los grupos que actúan de forma diferenciada en la vida municipal, procurando influir en la distribución de recursos y servicios y en la formulación de las políticas. El planeamiento comienza con la decisión de algún actor público, o conjunto de actores públicos y privados, de participar en ese proceso en forma democrática, procurando definir objetivos sostenibles y conseguir beneficios mutuos.

Este proceso es orientado y catalizado por un equipo técnico de formación interdisciplinaria, con capacidad para relacionarse democráticamente con comunidades y autoridades, capaz de actuar como articulador entre la dimensión política y la esfera técnica del planeamiento. El equipo técnico de planeamiento municipal asume el papel de conductor del proceso, haciendo el trabajo de análisis, organización e interpretación de los datos e informaciones recogidos. Este equipo municipal debe operar como un sistema abierto, actuando con flexibilidad, posibilitando la integración de especialistas o consultores que puedan profundizar en asuntos específicos. La metodología utilizada debe permitir la inserción tanto de conocimiento técnico-científicos, como del saber popular.

El equipo técnico de planeamiento deberá elaborar el perfil municipal, como diagnóstico inicial que permita determinar las principales características socioeconómicas, políticas, institucionales y ambientales del ámbito municipal, por medio de análisis y ordenamiento de informaciones y antecedentes, con el objetivo de comprender la problemática del conjunto de las comunidades: sus potencialidades, carencias, estructura social, demografía, formas de gestión y organización, canales de participación, infraestructura y servicios, estructura productiva, etc.

A esta altura, resulta indispensable elaborar una base de datos municipal; se impone la necesidad de actualizar los datos secundarios disponibles y estudiar la documentación existentes: planes, mapas (situación de la tierra, recursos hídricos, suelos, etc.), material estadístico (población, censos agropecuarios, etc.) y material bibliográfico (libros, artículos), así como también registros locales (libros de la Prefectura, actas de asociaciones, etc.).

Generalmente, el material estadístico se encuentra desactualizado y solo contiene informaciones cuantitativas, económicas y demográficas, sin considerar las informaciones cualitativas

trata el objeto de manera poco seria (...)."

esenciales que sirven como insumo para el diagnóstico, tales como costumbres, intereses sociales, trama organizativa, la estructura del poder local, los valores y la cultura. Los datos oficiales no dan cuenta, por ejemplo, de los niveles de gestión comunitaria, de los conflictos locales ni de las reivindicaciones.

Los procedimientos utilizados para formular un plan municipal de desarrollo sostenible son tanto o más importantes que las decisiones estratégicas tomadas y los resultados obtenidos. El proceso de planeamiento estratégico del desarrollo municipal sostenible, en su dimensión política, debe involucrar al menos las siguientes etapas de trabajo:

Organización de un espacio de participación y debate colectiva

Se trata de conocer la composición de la estructura social local, identificar a los actores participantes e integrarlos en torno a mecanismos locales de participación colectiva (Concejo Municipal de Desarrollo, Comisión de Planeamiento), en donde sea posible sistematizar los problemas referentes a todos los actores y elaborar alternativas en conjunto. Los actores sociales potencialmente afectados por las consecuencias de las políticas deben estar representados y articulados orgánicamente en esta instancia, de acuerdo con criterios de equidad y legitimidad.

Identificación de necesidades y definición de problemas

En esta etapa, resulta fundamental determinar las necesidades y demandas; así como también los intereses que explican el comportamiento diferenciado de los diversos actores sociales, con el objetivo de trazar el perfil del sistema político local, conocer su dinámica, evaluar problemas y entender los comportamientos y motivaciones que se expresan en la esfera pública, procurando lograr consenso. A esta altura, es necesario conocer los criterios que sostienen los posicionamientos de los actores involucrados, asegurando que sus valores sean insertados y considerados, tanto en la priorización de los problemas como en la formulación de las soluciones. Se trata de reflejar la visión del mundo que moviliza a los actores colectivos, de conocer sus representaciones e interpretaciones, identificando sus respuestas.

Importa también, a esta altura, tratar de desarrollar un proceso preliminar de diagnóstico participativo que permita un conocimiento más profundo de la realidad local, identificando las situaciones-

²⁷ Las líneas básicas de esta metodología surgen del trabajo realizado por Alex Dourojeanni, Procedimientos de gestión para el desarrollo sostenible. ILPES. Santiago de Chile. 1991.

problemas referentes a las formas de producción, tecnología, empleo y renta, calidad de vida, organización social, ejercicio de la ciudadanía, recursos productivos y conservación de los recursos naturales. Es conveniente ordenar los problemas encontrados, agrupándolos por sus características, procurando conocer sus causas e interconexiones, en la búsqueda completa de soluciones.

En este momento, el equipo técnico ya debe tener las informaciones (perfil municipal, base de datos) y los instrumentos teóricos para emprender un análisis conjunto más calificado de la problemática local. Los problemas generalmente son interdependientes, lo cual no debe llevar a los participantes a concluir que todo se resume en la dimensión económica. Es conveniente priorizar los problemas, partiendo de las potencialidades endógenas para solucionarlos.

Definición de objetivos

Esta etapa se caracteriza por la aparición de sugerencias y posibles alternativas, ordenadas o no, así como también por la importancia de traducir las necesidades de los actores involucrados en objetivos, delimitando los escenarios deseados. Es preciso definir los objetivos de manera muy precisa y clara, estableciendo entre ellos una escala de importancia y determinando los criterios que se utilizan para priorizarlos. Los objetivos deben expresar los intereses de los actores involucrados, proponiéndose la realización de un debate que permita compatibilizarlos, de tal manera que la conclusión sea consensual y no sólo una posición de grupos específicos. Algunos de los objetivos pueden revelarse incompatibles o de difícil solución, por lo cual será necesario hacer un balance de las necesidades con los recursos disponibles y potencialidades.

Identificación de las restricciones o dificultades

A esta altura, es necesario identificar los problemas que más dificultan el aprovechamiento de las oportunidades. ¿Cuáles son las restricciones u obstáculos que impiden el alcance de los objetivos?

Las restricciones pueden ser de naturaleza técnica, política, económica, financiera, institucional, cultural, social, gerencial, administrativa, legal, educativa, organizativa, informativa y científica. Deben estar relacionadas y colocadas en orden prioritario, con el propósito de que puedan ser abordadas de acuerdo con su importancia.

Definición de soluciones

En esta etapa, los actores involucrados en el proceso de planeamiento formulan soluciones para enfrentar las dificultades

identificadas. ¿Qué hacer para alcanzar el escenario deseado? Cada propuesta de solución debe ser realista, considerando diversos aspectos: la caracterización del problema que debe ser enfrentado; los recursos técnicos, financieros y materiales indispensables para solucionarlos; dónde, cómo y cuándo podrá concretarse la solución; quiénes son los responsables para concretarla; quiénes son los actores afectados por la solución; cuáles son las instituciones locales y regionales involucradas en la gestión de la solución.

Es recomendable clasificar las soluciones de acuerdo con su finalidad: a) soluciones técnicas que contribuyen a resultados concretos, tales como la construcción de una represa, la formulación de un microproyecto comunitario, la administración de un sistema de riego; b) soluciones operativas que hacen posible la implementación de las soluciones técnicas, tales como planificar, facilitar el acceso a recursos de crédito, capacitación en asociaciones, formular términos de referencia, etc.

Formulación de estrategia

Después de la formulación de las decisiones, el proceso de planeamiento participativo deberá determinar las estrategias que orientarán las actividades operativas. Toda estrategia se refiere a la selección de caminos y formas de conducir los procesos, así como de políticas, metas operativas y tareas. Las estrategias de un plan de desarrollo municipal sostenible son, probablemente, respuestas a preguntas tales como: Considerando los diversos objetivos propuestos por los actores sociales involucrados, ¿cuáles son los esfuerzos iniciales y cuál es el sentido que justifica las actividades? ¿Cómo poner en práctica las soluciones políticas, técnicas o económicas y superar las más importantes dificultades?

Formulación de programas y proyectos

El proceso de planeamiento estratégico debe contribuir a la formulación de un programa de trabajo, incluyendo programas y proyectos, que sistematizan las propuestas y organizan los esfuerzos institucionales.

MUNICIPALIZACIÓN: LA NECESIDAD DE REDEFINIR EL PLANEAMIENTO LOCAL

LA RECONSTRUCCION ESPACIAL DEL PODER PUBLICO

Actualmente, Brasil pasa por un rápido proceso de descentralización; experimenta una suerte de reconstrucción del poder público, en el sentido de invertir en la viabilización del desarrollo local y municipal. Debido a las disposiciones constitucionales, los municipios brasileños pasan a intervenir en nuevas y diversas dimensiones, preocupándose no sólo con los asuntos convencionales vinculados a la administración de los servicios públicos, sino también con los referentes al desarrollo económico, social y ambiental. Se trata de una efectiva transferencia de poderes, responsabilidades y competencias, de la instancia central de gobierno a las esferas periféricas, en particular los municipios.

Nos encontramos frente al escenario de un municipio nuevo. Los municipios pasan a constituir entidades funcional y territorialmente descentralizadas, dotadas de autonomía para gerenciar sus propios negocios, con capacidad normativa y administrativa para definir su propia legislación y organización interna. El nuevo escenario se refiere a la conformación de espacios privilegiados para impulsar cambios a nivel local que hagan posible reducir la desigualdades sociales, fortalecer la democracia participativa, distribuir el poder político, generar oportunidades de empleo y renta y, al mismo tiempo, apoyar a los ecosistemas de los cuales depende la economía local.

Sin embargo, estamos también ante el escenario de un municipio débil y vulnerable. La Constitución estimula la autonomía municipal, aunque no elimine el riesgo de la transferencia de responsabilidades a los municipios, abandonándolos a su propia suerte. De ese modo, el proceso de descentralización se expresa como una forma silenciosa del Estado de abandonar sus funciones y reducir el gasto social, depositando nuevas tareas en el gobierno local, que carece de capacidades gerenciales, información, recursos técnicos y financieros.

En Pernambuco, las pequeñas instituciones municipales, por regla general, presentan muchas dificultades para conducir con eficiencia sus propios procesos de desarrollo; revelan una gestión precaria concentrada principalmente en la administración de infraestructura y servicios básicos. En general, las municipalidades operan como

Pensando en mi hijo Martín.

instituciones políticamente pasivas y financieramente subordinadas a las instancias centrales; revelan poca iniciativa de respuesta a las oportunidades externas y una limitada capacidad de comprensión de su propio contexto, en especial en una época de rápidas transformaciones como la nuestra. Una crisis gerencial es hoy evidente en la mayoría de las municipalidades.

El concepto de municipalización se refiere a la efectiva asunción por la administración municipal de las funciones, obligaciones y responsabilidades transferidas, así como también a la iniciativa del gobierno local de enfrentar los desafíos y luchar contra los problemas, asumiendo las responsabilidades determinadas o simplemente "encontradas", debido al apartamiento de las instancias centrales. El municipio se transforma en un agente de desarrollo local, deja de ser un mero ejecutor de las tareas públicas, un simple prestador de servicios locales, y pasa a ser una instancia político-administrativa estratégica.

LA MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En este sentido, la municipalización del desarrollo sostenible se refiere a un proceso de movilización e información de instituciones locales, así como también de actores sociales organizados, dirigido a la construcción planificada del bienestar económico, de la justicia social y política y de la calidad ecológica.

En este concepto hay, sin duda, varias ideas fundamentales:

- La de proceso, denotando que se trata de un movimiento histórico que revela diversas dinámicas.
- La de movilización de actores sociales e institucionales, lo cual significa que el cambio social no puede ser obra de actores externos, ni de un solo agente, sino de todos los actores, como responsabilidad social.
- La de organización, lo cual indica que el proceso de desarrollo depende esencialmente de la aglutinación de las energías sociales, promoviendo una ciudadanía informada y que, para transformar las estructuras, es preciso organizar y otorgar poder a las personas a nivel local, generando espacios de diálogo y participación en la toma de decisiones.
- De construcción planificada del futuro, en el sentido de conferir a las propuestas colectivas alguna organicidad en términos de eficiencia y eficacia. En el capitalismo, el desarrollo sostenible nunca es mecánico ni depende del mercado; por el contrario, es una expresión de la conducta humana, responsable e inteligente, que permite y promueve una

articulación de fuerzas y recursos para elevar la calidad de la sociedad humana.

Sin embargo, es preciso preguntar qué tipo de desarrollo estamos municipalizando. Tenemos clara conciencia de que el modelo de desarrollo aplicado en el Nordeste de Brasil es insostenible. La sociedad nordestina camina por una ruta llena de peligros, patologías, vulnerabilidades y agresiones. Sabemos que en el Nordeste, la tierra y los pobres sufren desesperadamente.

Infortunadamente, no existe todavía un paradigma del cual participen las clases gobernantes nordestinas, que permita reorientar los procesos de desarrollo en dirección de un nuevo proyecto social: justo, solidario, rico en oportunidades y ambientalmente sostenible. Persiste una suerte de ceguera paradigmática que hace que esas clases estén imposibilitadas de superar las vulnerabilidades. El capitalismo y la economía globalizada han transformado en virtud la competitividad y el crecimiento indiscriminado. La lógica del mercado determina objetivos de maximización del lucro, estimulando cualquier actividad económica que signifique acumulación como expresión del espíritu de comercialismo. De ese modo, continuamos municipalizando procesos insostenibles, creando desequilibrios, aumentando las desigualdades entre las áreas territoriales, reproduciendo modelos burocráticos vinculados a jerarquías locales, en nombre de la descentralización y del desarrollo municipal.

Por eso, antes de formular objetivos de modernización y democratización del gobierno y de la administración local, precisamos definir un nuevo conjunto de significados, un nuevo sentido de los valores, de definir prioridades, formular nuevos criterios para la selección de problemas y nuevas metodologías para resolverlos de otra manera. Precisamos interiorizar el concepto ampliado de desarrollo sostenible.

La municipalización del desarrollo sostenible define procesos endógenos de cambios socio-político, socioeconómico e institucional, basado principalmente en las potencialidades locales, procurando asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población en el presente y en el futuro, promoviendo oportunidades de bienestar económico, que por otra parte, sean compatibles con la circunstancia ecológicas del largo plazo.

Sostenibilidad y mediación política

Sin embargo, el pensamiento del desarrollo sostenible demanda una visión sistémica de la realidad. Para nosotros, intelectuales formados o deformados en el positivismo cartesiano, el problema de la concreción de ese abordaje multidimensional se refiere a la dificultad para articular las cuestiones sociales, económicas,

políticas, culturales y ecológicas que se entrelazan dinámicamente de un modo intrincado.

¿Cómo traducir esta visión pluridimensional en propuestas viables de desarrollo local? ¿Cómo hacer operativo el abordaje sistémico del desarrollo sostenible? ¿Cómo, por ejemplo, estructurar un diálogo entre la economía y la ecología, la sociedad civil y la sociedad política, lo público y lo privado, el presente y el futuro?

La respuesta parece evidente a la luz de la experiencia política. La resolución de la sostenibilidad no es fundamentalmente un problema técnico sino, principalmente, una cuestión de información y apertura política. De ese modo, las formas locales, municipales y descentralizadas de interpretar el espacio político e institucional de las políticas de desarrollo, tal vez constituya una de las fórmulas más apropiadas para estimular la sostenibilidad social.

Creemos que la democracia participativa es el componente básico del desarrollo sostenible. La democracia representativa en su forma liberal no es, en principio, incompatible con el desarrollo sostenible. Sin embargo, como parece demostrar la realidad político-institucional, presenta muchas restricciones para garantizar, por sí sola, los derechos de los ciudadanos. Afortunadamente, esta forma de organizar la gestión del Estado todavía define un tipo de gobierno en el cual la gran mayoría de la población no se expresa, ni participa en la toma de decisiones.

La democracia participativa parte de dos premisas básicas: por una parte, necesita comunidades organizadas, informadas y educadas, capaces de expresarse, influir y decidir cual es el tipo de desarrollo a que aspira, con posibilidad de acompañar el movimiento, así como también evaluar y controlar el impacto de las políticas, programas y proyectos. Por otra parte, necesita autoridades que sepan lidiar con el poder, sin ser corrompidas por él, o sea gobernantes con responsabilidad social, capaz de comprender que están al servicio del público. Tener autoridad significa contar con poder y capacidad para mandar con transparencia, en el entendido de que pueden ser llamados a dar cuenta de sus actos por imperio de la ley.

El ejercicio de la democracia participativa, además, exige un desarrollo de la información que, a su vez, pasa por la educación y por la democratización de los medios, en cuanto instancia dominante de socialización. La información a los ciudadanos no sólo es fundamental para orientar el proceso de planeamiento, sino que debe comprender la posibilidad de comunicación y diálogo permanente entre la sociedad política y la sociedad civil. Muchas oportunidades sociales se pierden porque los ciudadanos no tienen acceso a la información. La transparencia de la administración pública depende de este acceso. El gobierno local sin posibilidad

de control democrático y sin mecanismos para generar un clima participativo, generalmente tiende a ser corrupto. El municipio no se controla a sí mismo. Son los ciudadanos y las comunidades, una vez organizadas e informadas, las que garantizan la transparencia de la gestión pública.

Asimismo, no existe una política de comunicación social enfocada hacia la promoción del desarrollo sostenible. El poder de los medios modernos promueve una integración indiscriminada de las sociedades locales al mercado de consumo, condicionando una vida social permanentemente insatisfecha. Las comunidades y municipios de la región semiárida nordestina, por ejemplo, se encuentran cada vez más integrados a la sociedad global por los medios de comunicación. En ese espacio, los medios están promoviendo procesos de homogeneización cultural, inventando nuevas expresiones y sinónimos de naturaleza utilitarista. El llamado "cuarto poder", que opera como "concesión pública", vende mercadería culturales externas y sin territorio en la conquista de mercados, manipula la cotidianidad e invade las conciencias de las clases sociales, conformando personalidades. Es preciso realizar un trabajo de política educativa de tipo sostenible.

El desarrollo municipal sostenible traduce una estrategia integradora del cambio estructural al nivel local. El ordenamiento técnico y político de esta estrategia depende del planeamiento, como actividad sistemáticamente dirigida a la selección de alternativas y objetivos, así como también de las maneras más apropiadas para alcanzarlo.

El planeamiento es un término que abarca conceptos amplios y diferenciados; puede ser visto como proceso, sistema o simplemente como instrumento de ordenamiento de factores y recursos, para promover cambios aplicables a diversos tipos de actividad social y económica, con objetivos diversos que van desde modificaciones estructurales hasta simples esquemas asistencialistas.

Proceso de planeamiento sostenible

Visto como proceso, el planeamiento del desarrollo local presenta una dimensión política y otra técnica. Como actividad política, el planeamiento es un proceso que comienza y termina en el ámbito de la toma de decisiones, por consiguiente, en la esfera de las relaciones de poder. Eso limita, necesariamente, con la cuestión participativa, porque sería inimaginable no considerar los proyectos e intereses colectivos de las clases excluidas, sin hablar de los mecanismos que posibiliten prepararlas para el ejercicio de la ciudadanía. En esta perspectiva, se vuelve fundamental comprender y saber efectivizar el proceso de participación social en el trabajo de planeamiento.

Como cuestión técnica, el planeamiento del desarrollo municipal sostenible define un ejercicio de análisis pluridimensional, que supone una aplicación racional de conocimiento e información, procurando preparar y racionalizar la toma de decisiones. La selección consciente de alternativas y prioridades es una capacidad específicamente técnica, que permite el ordenamiento y análisis de factores, variables, fortalezas, amenazas, oportunidades, recursos y restricciones.

En síntesis, los elementos técnicos del proceso de diagnóstico municipal son los siguientes:

DIMENSIONES:

1. Socioeconómico
 2. Político-institucional
 3. Ambiental
 4. Cultural
-
1. Dimensión socioeconómica
 - 1.1. Aspectos demográficos
 - 1.2 Organización social
 - 1.3 Educación y salud
 - 1.4 Economía regional y agraria
 - 1.5 Producción agrícola y pecuaria
 - 1.6 Estructura de la tierra
 2. Dimensión político-institucional
 - 2.1 Estructura socio-política
 - 2.2 Gobierno y administración local
 - 2.3 Modelos de decisión y participación
 - 2.4 Programas y políticas sociales
 - 2.5 Comunicación, información y coordinación
 - 2.6 Estructura informal de poder
 3. Dimensión ambiental
 - 3.1 Geografía y suelos
 - 3.2 Geología
 - 3.3 Hidrología
 - 3.4 Clima
 - 3.5 Uso de la tierra y suelos
 - 3.6 Ordenamiento del espacio: zonificación ambiental e infraestructura
 4. Dimensión cultural
 - 4.1 Política y sistema de valores
 - 4.2 Motivaciones y expectativas colectivas
 - 4.3 Modelos de consumo
 - 4.4 Formas de participación social
 - 4.5 Religión y sistema de valores
 - 4.6 Identidad: articulación social, estímulos e incentivos para la acción social, castigos sociales.

Participación social

Podemos definir la participación social como capacidad específicamente política de escoger entre alternativas o como proceso de conquista y construcción organizada de la equidad social, la ciudadanía, el bienestar económico y el equilibrio ambiental. Somos ciudadanos libres solo en la medida en que tenemos acceso a la esfera de toma de decisiones, con la oportunidad de hacer las mejores elecciones y generar nuestro propio destino. Eso depende tanto de los valores de nuestra cultura como de los conceptos que viven en nuestra mente.

La cuestión de la participación forma parte de la agenda de las estrategias institucionales de intervención social, en una estrecha vinculación con los procesos de descentralización y democratización. Las diversas formas de interpretar y participar están relacionadas con diversas concepciones políticas y económicas, muchas de ellas ambiguas y contradictorias. Para determinados movimientos de base, por ejemplo, la participación aparece sólo como instrumento de concientización, sembrando solidaridad con los pobres, en la búsqueda de expresividad política dirigida a promover cambios en el largo plazo. Otros actores sociales utilizan la participación para servir a determinados objetivos partidistas y particulares, preservando, de esa manera, la estabilidad del sistema social. Tales prácticas participativas no establecen una nueva relación entre Estado y sociedad.

Cuando es articulada por las clases dirigentes, la participación social generalmente aparece muy cerca de las estrategias de control social, con la finalidad de buscar consentimiento entre los ciudadanos, viabilizando las decisiones gubernamentales. De ahí surge el discurso liberal vinculando a determinados programas de combate de la pobreza, donde la participación es reducida a meras consultas que legitiman la ejecución de proyectos fragmentados, inmediatistas y clientelistas, procurando el uso de mano de obra barata o gratuita, así como también de recursos comunitarios, para ejecutar compensaciones con fantasías de alternativas. Por tal causa, siempre que el Estado habla de participación social, surge la desconfianza de la sociedad civil, debido a múltiples razones históricas. Los gobiernos, como pilotos del Estado, han usado y abusado de la participación como plataforma política, desviando la atención de los problemas estructurales y manteniendo el grado de pasividad de las comunidades excluidas. Se trata de una participación concedida por las autoridades, de arriba hacia abajo. Buena parte de lo que llamamos esquemas participativos tiene realmente la función de mantener la subalternidad, evitando la distribución del poder. Solo se aplica la llamada fórmula del Gatopardo, o sea: "Deben cambiarse algunas cosas para no cambiar nada".

Sin embargo, en el pensamiento progresista existe consenso de que la participación es el mecanismo social más adecuado para consolidar la democracia, concretando así la aparente paradoja de asumir el poder para dividirlo. La participación no es una cuestión estratégica que corresponda solamente al gobierno, o a las instituciones involucradas; es esencialmente una cuestión social a ser realizada por todos los grupos y actores sociales, principalmente los que no llegan a influir en las decisiones y acciones que afectan su destino. La participación en la gestión pública es una condición básica para enfrentar los problemas y vulnerabilidades que enfrentan los municipios, para articular y crear asociaciones entre el gobierno local y la sociedad civil, preparando a las comunidades para el ejercicio de la ciudadanía. La esencia de la participación no reside solo en la capacidad de influir en la toma de decisiones, sino en la actuación efectiva en la gestión de planes, programas y proyectos.

Asimismo, el Estado detenta el papel fundamental de estimular procesos participativos. Precisa generar espacios de diálogo y participación que permitan incorporar a los ciudadanos en la esfera de toma de decisiones. De nada sirve hablar de participación social sin el establecimiento de canales de acción concreta. En este sentido, la participación social se refiere a un modo de gobernar basado en un nuevo contrato social que significa la relación democrática de varios actores, el Estado, el gobierno estadual y municipal y las diversas entidades que integran la sociedad civil. Pero tal responsabilidad depende mucho de la calidad política, valores y concepciones de las autoridades, liderazgo, técnicos y funcionarios. Depende del grado de apertura política interna.

Sistema de planeamiento municipal

En el marco de las tendencias de descentralización y de los procesos de reforma político-institucional que redefinen los papeles de la Unión y las Unidades Federativas, la responsabilidad de planificar el desarrollo local pasa a instancias de instrumentación municipal. Como actividad permanente del gobierno local, parece claro que la eficacia del planeamiento municipal depende mucho de la integración de diversos elementos, que constituyen un sistema coherente. El planeamiento municipal, como sistema, define un conjunto integrado de relaciones en las cuales los componentes (recursos, mecanismos, métodos, dinámicas, técnicas y formas de gestión) o subsistemas, precisan operar articuladamente, de forma complementaria. El sistema de planeamiento local no surge de una suma aritmética de parcelas o segmentos, sino de una interdependencia de todas las relaciones.

El sistema de planeamiento de desarrollo municipal deberá:

- i. Contar con mecanismos de participación social (Concejos Municipales, Comisiones, Mesas de Negociación, etc.) involucrando a representantes de los diversos actores sociales, operando como espacios institucionalizados para expresión y debate de intereses, con posibilidad de influir en las decisiones, así como también como un control permanente y consiste de la gestión pública.
- ii. Establecer y operacionalizar un sistema transparente de información para el ejercicio de la ciudadanía y ampliación de la potencialidad de participación y control de la gestión de la administración pública. No existe posibilidad de movilización social transformadora en el marco de una población marginalizada de la información. Se trata de construir un sistema que permita, por una parte, orientar los procesos de planeamiento estratégico y programación, como insumo para identificar los problemas prioritarios y definir alternativas, educando el proceso de toma de decisiones y, por otra parte, garantizar el acceso a la información en relación con la actuación del gobierno local; por ejemplo, al manejo del presupuesto público, registrando también las oportunidades de apoyo financiero y técnico para activar los proyectos de inversión.
- iii. Apoyarse en una institucionalidad moderna, conceptualmente articulada, transparente, dotada de credibilidad, competente, capaz de interpretar el ambiente externo, participativa y con visión de futuro. En términos de planeamiento, el concepto de competencia institucional puede ser entendido como capacidades técnicas, organizacionales y administrativas para el tratamiento de las cuestiones pluridimensionales del desarrollo sostenible. Esto significa promover una gestión municipal inteligente, generando una cultura institucional de asociaciones y de aprendizaje continua.
- iv. Apoyarse en políticas locales que permitan la organización y movilización de la sociedad civil, tanto a nivel comunitario (asociaciones) como a nivel municipal, articulando a los actores dispersos en el territorio. Sin el involucramiento organizado de la población, no se puede planificar ni promover procesos de desarrollo sostenible. Desarrollo sin organización social es simplemente un disparate.

A nuestro juicio, el sistema de planeamiento municipal sostenible puede ser definido como un movimiento global que articula, dialécticamente, capacidades conceptuales, técnicas, metodológicas, organizativas y gerenciales; recursos financieros, materiales y técnicos; organización y movilización social; mecanismos institucionalizados de participación social; una nueva

institucionalidad competente basada en relaciones de asociación, y sistemas de información, comunicación y acceso al conocimiento.

Es preciso, por consiguiente, adoptar una nueva definición de planeamiento municipal que deje explícitos: a) su naturaleza transformadora, o sea su consideración como proceso político dirigido de forma consciente e inteligente a la transformación de las relaciones que producen y reproducen la pobreza, la exclusión social, el desempleo y las patologías ambientales; b) su carácter participativo, como un proceso histórico de conquista de proyectos colectivos que involucre a los actores en la toma de decisiones y controle las iniciativas, así como también en la gestión de recursos y actividades; c) su abordaje sistémico multidisciplinario y pluridimensional; d) su contenido educativo, estimulando un proceso de aprendizaje social, facilitando el acceso a la información y haciendo posible la construcción de la ciudadanía. La ciudadanía se crea con la participación organizada, activa y crítica de las personas en relación con la gestión pública, así como también con capacidades técnicas, gerenciales, científicas, y principalmente, compromiso; e) su concepción redistributiva y su selectividad dirigida a los segmentos más frágiles de la población; f) su visión integradora, no reducida a la dimensión económica.

El planeamiento convencional

La práctica de las instituciones siempre refleja, en mayor o menor grado, los valores, premisas y principios del modelo de desarrollo vigente. El planeamiento convencional, generalmente reduccionista, ve el espacio municipal sólo como un cuerpo productivo o como una formación económica que precisa crecer rápidamente. Las administraciones locales y los planificadores dependen mucho de la racionalidad de los economistas, concentrándose principalmente en los valores cuantificables de la realidad, ignorando el hecho de que la pobreza y la exclusión social dependen de la interacción de factores físicos, culturales, económicos, ambientales y políticos. Ese planeamiento convencional, vertical, centralizado, seudoparticipativo, desarrollista, ha contribuido a la orientación de los procesos de desarrollo local en términos estrictamente económicos y de manera comprometida con determinadas esferas competitivas de la producción regional, con frecuencia sin mecanismos que puedan garantizar la sostenibilidad social de los beneficios. Muchos de los planes microrregionales estimularon el financiamiento de grandes esquemas empresariales supuestamente considerados estructuradores, y la elaboración de muchos documentos voluminosos, que terminaron siendo archivados o sólo parcialmente ejecutados.

Como consecuencia de la adopción de un abordaje economicista de la realidad municipal, los planeadores convencionales generalmente acaban definiendo las propuestas solo en términos financieros y técnicos, sin entender las interconexiones que existen entre las

diversas dimensiones, ni tampoco las expectativas culturales de los actores involucrados. En materia de desarrollo, ninguna cuestión puede ser tratada en forma disociada de la dimensión cultural, así como tampoco ninguna propuesta económica puede ser desvinculada de su base socio-política; la realidad municipal tampoco puede ser planificada de forma aislada de la realidad mesorregional y estadual.

El planeamiento de la municipalización

El municipio, como la parte del Estado más próxima al ciudadano y a sus problemas más comunes, necesita diversos instrumentos que permitan orientar el proceso decisorio y que definan, no sólo objetivos y prioridades, sino también programas y proyectos a ser desarrollados localmente, capaces de accionar los mecanismos de financiamiento y movilizar los recursos técnicos y materiales para la ejecución de actividades. Esos instrumentos deben posibilitar el conocimiento de las condiciones de vida y producción, recursos naturales, carencias sociales, fortalezas y debilidades y, al mismo tiempo, permitir visualizar perspectivas de desarrollo, generando una imagen realista del futuro.

En los municipios nordestinos existe una situación generalizada de carencia de estructuras y capacidad conceptual, técnica, metodológica, organizativa, informativa, administrativa y estructural para actividades de planeamiento sostenible. Esta fragilidad dificulta la construcción de escenarios municipales futuros y la interpretación de señales de cambio a su alrededor, impidiendo la concreción de la autonomía municipal. Los municipios quedan sin muchas posibilidades de ser protagonistas en el proceso de su propia transformación; permanecen amenazados por la improvisación. Muchos municipios continúan elaborando sus planes maestros locales de forma desarticulada con los planes mesorregionales y las directrices estaduales, generando conflictos y problemas. Con frecuencia, los trabajos de planeamiento municipal, debido a la inexistencia de capacidades locales, son realizados con auxilios de empresas consultoras externas que se disvinculan de los resultados. Incluso incluya estudios de la situación social y económica local, muchos de los planes municipales de tipo convencional han enfatizado los problemas físicos de la sede municipal, en procura de un crecimiento ordenado.

Formalmente, los municipios representan entidades públicas autónomas y descentralizadas, dotadas de poder legal para manejar sus propios negocios, con facultad para autoorganizarse y actuar de forma innovadora, procurando dar respuesta a las necesidades e iniciativas de las comunidades. Esta autonomía, sin embargo, precisa fundamentarse no sólo en capacidades de gestión técnica, financiera y administrativa, sino también en la utilización de mecanismos democráticos que estimulen la participación,

multipliquen las sociedades, refuercen el tejido asociativo, posibiliten el acceso a la información y preparen a los grupos sociales actualmente excluidos para el ejercicio de la ciudadanía. El papel de planificar el desarrollo local, por consiguiente, es atribución indelegable de las entidades municipales.

El planeamiento es un instrumento de gran importancia en lo referente a la eficacia del gobierno municipal; para gobernar con visión de futuro es indispensable planificar. En un contexto de presión social y crisis, asumir el carácter de célula de la Federación supuso para el municipio nuevos desafíos, competencias y obligaciones, lo que significa una creciente complejidad tanto en las áreas operativas y administrativas, como en las técnicas y financieras. Además, en el marco de la gradual inserción del Nordeste en la dinámica económica globalizada, existe un desafío para que los gobiernos municipales operen en ámbitos que se vuelven continuamente más complejos. El gobierno local depende cada vez más de instrumentos de planeamiento y sistemas de información, así como también de una nueva ingeniería institucional que suponga agilidad, transparencia y economía de recursos.

Sin embargo, los recursos técnicos municipales no están preparados para operar en ámbitos descentralizados y complejos; falta personal especializado para conducir la municipalización sostenible. En este campo, por consiguiente, los programas de fortalecimiento institucional local, articulando sociedad política con sociedad civil, representan un elemento fundamental de transformación, no sólo para que los municipios se conviertan en empresas eficientes de desarrollo local, sino también para facilitar el propio proceso de descentralización. El cambio institucional, en ese sentido, representa, además de un desafío, también una necesidad.

La gestión tradicional del gobierno municipal, basada generalmente en soluciones improvisadas, precisa transformarse en gestión planificada y proyectada, procurando articular y ordenar las intervenciones locales en el tiempo y en el espacio. Los trabajos improvisados siempre motivan comportamientos particularistas y acciones de cuño asistencialista, e impide que las instituciones públicas se concentren en las cuestiones prioritarias. El planeamiento, como forma de pensamiento que apunta al futuro, permite evitar los riesgos del fracaso, el desgaste y el desperdicio de recursos; elabora previsiones y advierte, mediante el diseño de escenarios, cuáles son las consecuencias si no se actúa. El planeamiento, por consiguiente, permite organizar las actividades, esfuerzos y recursos con un horizonte sostenible, siguiendo caminos relativamente consistentes, o sea alternativas que puedan conciliar los imperativos del desarrollo económico con los de la preservación del medio ambiente natural y la promoción de una sociedad más justa, igualitaria y participativa.

El gobierno municipal, por ello, necesita definir con mucha claridad su campo de posibilidades objetivas para desarrollarse de

manera sostenible, identificando sus potencialidades; eso significa, en otras palabras, diseñar una anticipación sistémica del escenario futuro.

En los municipios nordestinos existen diversas experiencias de planeamiento municipal que, por regla general, fueron orientadas a organizar el proceso decisorio de la administración local, de acuerdo con el estilo político de cada Prefecto. Podría decirse también que fueron documentos dirigidos a atender los urgentes requerimientos de servicios públicos, en particular de las comunidades urbanas. Seguramente debido a la fuerza de los valores patrimonialistas, todavía muy arraigados en la sociedad nordestina, el planeamiento local determinó una acción municipal articulada principalmente con los intereses de las minorías.

Existen varios modelos de planeamiento municipal, definidos como instrumento de naturaleza técnica y política que procuran descubrir estados futuros deseados, identificar caminos alternativos y sistematizar las decisiones que orientan las actividades: planes maestros de las ciudades,¹ planeamiento municipal integrado, planeamiento microrregional, planeamiento sectorial municipal, planeamiento local comunitario y microplaneamiento participativo.

En el campo del planeamiento convencional, debe recordarse el viejo discurso de planeamiento integrado surgido de las vertientes desarrollistas. Existe una tendencia a reproducir el modelo, fuertemente basado en técnicas de cálculo cuantitativo, a nivel municipal. Con independencia de la perspectiva política adoptada, el planeamiento integrado e intersectorial siempre refleja una comprensión centralista y economicista de la realidad.

En la agricultura de América Latina, el modelo de planeamiento integrado fue ampliamente aplicado en los años setenta, procurando superar el tradicionalismo sectorial e impulsar su modernización. Marcado por las políticas centralizadoras, el modelo apostaba al cambio estructural promovido por el propio Estado, en un movimiento político de arriba hacia abajo, mediante intervenciones "coordinadas" que involucran a todos los sectores de la economía. Este planeamiento, históricamente vinculado a las prácticas autoritarias, hizo posible instrumentalizar tanto a la sociedad como al gobierno local, a fin de inscribirlos en la vía conservadora de la modernización.

En general, en nombre de una quimérica articulación de los organismos públicos, los procesos de planeamiento integrado sólo legitimaron un rígido intervencionismo estatizante. En los

¹ La Ley Mayor estableció que la gestión de las ciudades con población superior a 20 mil habitantes deberá hacerse de forma ramificada, mediante la definición de una política de desarrollo urbano cuyo instrumento es el plan maestro (Art. 182).

programas de desarrollo rural surgidos del modelo, fueron diseñadas diversas estrategias cooptativas de corte paternalista, creando fantasmas de "asociación" entre el órgano "benefactor" y las organizaciones "beneficiarias". Todo esto, con base en voluminosos diagnósticos preparados en las oficinas, sin participación comunitaria, justificando inversiones que, de alguna manera, apenas alimentaban a los propios monopolios. El planeamiento integrado en los años setenta fue el fetiche diseñado para justificar el movimiento de una gran empresa de consumo de empréstitos externos, dirigidos principalmente a la solución de problemas productivos, construcción de infraestructura y fortalecimiento de la modernización.

En esta óptima desarrollista, las partes o componentes del sistema de planeamiento integrado tenían que juntarse como piezas, casi mecánicamente, procurando producir modernidad mediante esfuerzos de crecimiento económico, producción y productividad. En esa perspectiva, los objetivos de autodependencia y autosuficiencia de las comunidades, el protagonismo de la sociedad civil organizada, la participación de los actores sociales en la toma de decisiones, la valorización de la cultura local, el ejercicio de la ciudadanía, el aprovechamiento de las potencialidades, así como también la conciencia de prevenir impactos ambientales negativos surgidos de las inversiones, tenían un papel insignificante.

Es indiscutible que todo el planeamiento implica una determinada opción, visualiza cierto cambio, identifica y procura determinados objetivos y, por consiguiente, promueve una determinada intervención práctica sobre la realidad y afecta el destino de las personas involucradas. Por eso, el planeamiento también representa el ejercicio ético y no, como pretenden los positivistas, un simple trabajo "objetivo" y libre de valores. Los datos de un planificador siempre están impregnados de significado, de "mensaje", de la misma manera que sus propuestas siempre contribuyen al mantenimiento o transformación de las relaciones. Este argumento es fundamental cuando se habla de desarrollo de las comunidades carenciadas. El planeamiento de las consultoras, por ejemplo, sin compromiso social, reduciéndose apenas a los aspectos empíricos y analíticos, siempre termina desligándose de los impactos, precisamente cuando más urgente se hace que las actividades lleguen a los resultados pretendidos (Whitaker Ferreira 1979).

La transformación del Pernambuco rural en una sociedad más sostenible, justa, participativa, competitiva y democrática, centrada en la valorización del ser humano y en el preservación del medio ambiente, demanda un nuevo modelo de planeamiento, interpretado no sólo como expresión de la dimensión económica, sino como interacción y diálogo entre los actores sociales involucrados; no como un ejercicio sofisticado de técnicas cuantitativas y fórmulas de optimización y maximización, sino como respuesta a los alarmantes indicadores sociales y a las señales insostenibles de la naturaleza para definir sus prioridades.

La integración vertical

Es dentro de esa visión macro/micro que surgieron los enfoques de planeamiento municipal integrado, tanto a nivel vertical como horizontal. Lógicamente, los procesos en escala local-municipal se articulan con procesos en escala mesorregional, estadual y regional. El enfoque de integración vertical parte del presupuesto de que, siendo Brasil una Unión Federada, con tres niveles de gobierno, el planeamiento municipal debe armonizarse con las estrategias y objetivos definidos en los otros niveles, de tal manera que se garantice sinergia, coherencia y compatibilidad de recursos y esfuerzos.

La realidad municipal no puede operar como una pluralidad desintegrada y desarticulada de la realidad estadual. Sin un referente estratégico mayor, el planeamiento local puede traducir una gran heterogeneidad de procesos, con profunda discrepancia de racionalidad y objetivos. Después de la Constitución de 1988, corresponde a los municipios orientar los procesos endógenos de desarrollo. Sin embargo, el municipio no puede actuar como un país independiente. Del mismo modo que la falta de un plan de desarrollo municipal con objetivos claros determina acciones fragmentadas, genera conflictos, siembra improvisación, pulveriza recursos, genera antagonismos y contribuye a la ineficiencia de la gestión municipal, el planeamiento municipal sin un paradigma orientador corre el riesgo de aumentar los desequilibrios y los esfuerzos caóticos, cargados de incoherencias, con extrema tendencia a la polarización.

La fórmula o paradigma que compatibiliza e integra tales estrategias es el desarrollo sostenible a nivel local, microrregional y estadual, coherente con las potencialidades y recursos del espacio territorial involucrado, además de las dimensiones sociales, institucionales, ambientales y políticas.

ZONIFICACION TERRITORIAL

La formulación de planes de desarrollo municipal que parte de un enfoque sectorial, generalmente no permite visualizar la compleja articulación de problemas y necesidades del conjunto de la población. Con frecuencia, por ejemplo, el planeamiento de la educación municipal no considera los problemas de la salud y la producción; secciona la realidad de una manera unidimensional que conduce a tratar la programación de las inversiones de manera aislada. El modelo de planeamiento sectorial generalmente propone un sistema cerrado de estructuras estáticas, impidiendo que cada dimensión sea vista como parte de un proceso dinámico mayor. La interacción mutua de las dimensiones estáticas, define el proceso de desarrollo sostenible. Este enfoque sectorial hace que la interdependencia de los problemas del medio ambiente, educación,

salud y saneamiento no sea reflejado en los planes de acción de las instituciones responsables.

Solo un enfoque integrado del espacio territorial permite capturar y comprender el municipio como un todo multidimensional. La comprensión de la efectiva dimensión del medio ambiente como apoyo básico de los planes municipales de desarrollo sostenible y, por consiguiente, la necesidad de formular programas y proyectos compatibles de la vocación de los ecosistemas locales con las necesidades de la población, demanda un abordaje de carácter integrador basado, además de la apertura política interna, en el ordenamiento territorial. Se trata, esencialmente, de que la sociedad local identifique las formas en que el territorio municipal debe ser utilizado, con el objetivo de maximizar tanto el bienestar económico colectivo como la justicia social, también la calidad ecológica.

No se trata sólo de entender la formas de organización del espacio físico municipal. El ordenamiento territorial procura identificar las áreas territoriales o zonas homogéneas que explican las diversas situaciones ambientales y sociales existentes dentro del espacio municipal, con el objetivo de determinar tanto las fortalezas y oportunidades como las restricciones y vulnerabilidades, para llegar, mediante el diálogo político, a la definición de las bases o acuerdos para una relación sostenible entre las comunidades y la naturaleza.²

En un perspectiva temporal de largo plazo, el ordenamiento territorial permite definir una estrategia ecopolítica municipal de carácter diferenciado, en la cual la búsqueda de la satisfacción de las necesidades sociales surja del conocimiento de las diversas restricciones ambientales. Los actores sociales deben establecer acuerdos que permitan el uso racional del territorio, evitando situaciones de tensión como consecuencia del aumento de la presión para la explotación de los recursos por parte de los propietarios o usuarios. Es necesario que el uso y manejo de los recursos naturales sean hechos dentro de un espíritu de solidaridad entre los actores sociales presentes y futuros. El desafío técnico involucra la formulación e implementación de propuestas ajustadas a cada contexto socioecológico específico, procurando, por ejemplo, una adecuada localización de las prácticas agrícolas o industriales, en armonía con la capacidad de los ecosistemas locales para soportarlas.

La elaboración de la zonificación territorial del municipio, o sea el diseño de un mapa pluridimensional, permite identificar las

² Toda vulnerabilidad define una fragilidad ante las amenazas. Es preciso desarrollar capacidades para aprovechar el potencial endógeno y las oportunidades, así como también para neutralizar o minimizar las amenazas.

áreas representativas de los ecosistemas locales y elaborar un retrato ecológico-social y económico-institucional, permitiendo conocer los modos de convivencia de las comunidades con el medio ambiente inmediato, identificándolas por las fortalezas, así como también por las restricciones, desequilibrios y vulnerabilidades surgidas de las formas de uso, ocupación y manejo de los recursos naturales.

Cada municipio representa una realidad espacial específica que revela su propia estructura socioeconómica, condiciones productivas, situaciones políticas y características ambientales, lo que determina procesos de desarrollo particulares. Por consiguiente, cada proceso de planeamiento municipal construye escenarios diferenciados, identificando dinámicas locales que operan y reaccionan de diferentes formas a las tendencias mayores impulsadas por el sistema microrregional, regional, estadual, nacional y mundial. Cada espacio municipal incorpora fortalezas específicas que definen diversas perspectivas para el desarrollo sostenible. Por tal causa, siempre es necesario realizar un esfuerzo de planeamiento micro-macro, procurando armonizar y articular el potencial local con los procesos mayores que actúan como condicionantes, o sea situar los procesos municipales en el contexto regional o estadual. Es imposible comprender las dinámicas socioeconómicas locales fuera del contexto de su inserción en la economía más amplia, que representa su cuadro de referencia.

Como consecuencia de la adopción del abordaje sectorial, los planificadores convencionales acabaron definiendo los procesos municipales en términos estrictamente locales. Sin embargo, los procesos en escala local siempre se articulan con macroprocesos en escala microrregional y regional; es necesario identificar las interconexiones, considerando la multidimensionalidad de las articulaciones que circunscriben y traspasan la realidad municipal.

Con el fin de construir escenarios futuros, es preciso reconocer la necesaria articulación de los espacios locales con el espacio más amplio donde están insertados, sin caer en la lógica determinista que condiciona la realidad local a la dinámica de las tendencias globales como una simple relación de dominación y causalidad. Es preciso identificar el contexto económico regional dentro del cual funciona la economía local, con el objetivo de determinar los factores que la afectan.

En la metodología del planeamiento de la municipalización sostenible es preciso considerar y analizar las siguientes tres dinámicas o dimensiones:

1. La dimensión económico-ambiental: ámbito hidrográfico, suelos, ámbito económico regional, comercial, productivo y tecnológico.

2. La dimensión político-institucional: ámbito del gobierno y poder local, canales de participación y mecanismos de decisión, la institucionalidad pública y privada.
3. La dimensión socio-organizativa: ámbito socio-cultural, ideológico y organizativo, mecanismos de gestión y negociación.

Con el propósito de realizar el trabajo de zonificación del territorio municipal, proponemos el método de superposición de mapas, que consiste en la elaboración de al menos tres mapas temáticos, uno por cada dimensión básica, donde se sistematizan los datos organizados por categoría. Esos mapas, que deben ser perfeccionados localmente mediante la participación de los actores sociales y comunidades, son superpuestos para reproducir una síntesis de la situación territorial del municipio, identificando, al mismo tiempo, sus heterogeneidades internas que se expresan por medio de áreas o zonas municipales. Este método favorece la representación visual y permite la identificación de las fortalezas y restricciones. La función de los mapas es servir para que los actores sociales visualicen la situación del espacio municipal; es también instrumento para organizar un trabajo de orientación del proceso de organización y participación social, como demuestra la experiencia de Mirandiba y Afogados da Ingazeira en Pernambuco.

H: Jara23.8/WP
06-11-96

**SEMINARIO-TALLER DE CAPACITACION
EN DESARROLLO SOSTENIBLE**

TEMA B:

BIODIVERSIDAD Y RECURSOS GENETICOS

**Enrique Alarcón
Luis Guillermo González
Jürgen Carls**

Noviembre 13, 1996

ZICA
#2 870
-1996
:IFN- 3760

GLOSSARY ON GENETIC RESOURCES

Compiled by L. G. González and E. Alarcón¹

ACCESSION	Sample, individual, strain or population held in a genebank or breeding programme for conservation or use.
ACTIVE COLLECTION	Collection of plant accessions maintained for medium-term viability (about 30 years) at 0°C-15°C, with 3-7% moisture content.
BASE COLLECTION	Collection of plant accessions stored for long term conservation at 1°C-15°C and not used for routine distribution
BIODIVERSITY	The total variability within and among species of living organisms and their habitats.
BIOSAFETY	The establishment of the norms and regulatory structures required to minimize the risk posed by biotechnology and its products to public health, the environment and production activities, especially agriculture.
BIOTECHNOLOGY	Any technique that uses living organisms (or parts of organisms) to make or modify products to improve plants or animals, or to develop microorganisms for specific uses. It refers to the technological application of biological processes, including a number of individual techniques such as recombinant DNA-molecule manipulation, protein engineering, cell fusion, and unique fermentation techniques.
BREEDING	The propagation and genetic manipulation by hybridization or deliberate self crossing, for the purpose of selecting improved offspring.
CENTRE OF DIVERSITY	The geographic region in which the greatest variability of a species occurs.
CHARACTERIZATION	Determination of the structural or functional attributes of an individual.
CONSERVATION	The management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations. Thus conservation is positive, embracing

¹ Consultant and Specialist of the Area of Science and Technology, Natural Resources and Agricultural Research, respectively, IICA, San Jose, Costa Rica. 1996

preservation, maintenance, sustainable utilization, restoration and enhancement of the natural environment.

CONSERVATION BY MANAGEMENT

That aspect of conservation by which a sample or the whole of an animal population is subjected to planned genetic change with the aim of sustaining, utilizing, restoring or enhancing the quality and/or quantity of the animal genetic resource and its products.

CORE COLLECTION

A collection which represents, with minimal repetition, the genetic diversity of any given genepool.

CRYOPRESERVATION

Storage of living materials at very low temperatures, usually in Liquid Nitrogen (N₂).

CULTIVAR

A variety of a plant produced by selective breeding.

DESCRIPTOR

Identifiable and measurable characteristic of an accession (e.g. colour).

DNA

Deoxyribonucleic acid, the molecular basis of heredity (except in viruses) and the fundamental substance of genes, which code for proteins.

DNA FINGERPRINTING

The identification of genotypes by molecular analysis of their DNA.

ECOGEOGRAPHIC STUDY

Analysis of the habitats in which a species or other taxon occurs.

ECOSYSTEM

The complex of an ecological community, together with the non living components of the environment, which function together as a stable system and in which exchange of materials follows a circular path.

EX SITU

Literally, "out of place", not in the original or natural environment.

GENE

The basic unit of active transmission of the genetic information that determines patterns of inheritance. It also affects and controls the development of a phenotypic character.

GENEBANK

Facility where germplasm is stored as seed, pollen, tissues, animals, embryos, oocytes, sperm, DNA, etc.

GENEPOOL

Total number of genes/genecomplexes of a given population at a given time.

GENETIC DIVERSITY

Total amount of genetic variation present in a population or species.

GENETIC ENGINEERING	Recombinant DNA technology used to alter the genetic material of living cells, so that they can produce new substances or perform new functions.
GENETIC EROSION	Loss of genetic diversity between and within populations of the same species over time, or reduction of the genetic base of a species due to human intervention, environment changes, etc.
GENETIC RESOURCES	Genetic material of plants, animals and other organisms which is of value as a resource for present and future generations of people.
GENOTYPE	<ol style="list-style-type: none"> 1. The genetic constitution of an organism. 2. A group of organisms with similar genetic constitutions.
GERMPLASM	A set of different genotypes that may be conserved and used.
IN SITU	Literally, "in (an individual) original place".
IN VITRO	Literally, "in glass", in experimental or laboratory conditions.
LANDRACES	Farmer-developed cultivars of crop plants which are adapted to local environmental conditions.
ORTHODOX SEEDS	Seeds that can be dried to low moisture levels and stored at low temperatures without damage.
PASSPORT DATA	Data on a sample and its collection site.
PHENOTYPE	<ol style="list-style-type: none"> 1. The observable characters of an organism due to the interaction between genotype and environment. 2. A group of organisms with similar, expressed characters.
POPULATION	Group of interbreeding or related individuals.
PRESERVATION	That aspect of conservation by which a population sample is designated to an isolated process of maintenance, minimizing forces which bring about genetic change.
RECALCITRANT SEEDS	Seeds that cannot be dried and therefore cannot be stored at low temperature without damage.
RECOMBINANT DNA	The DNA which brings together, <i>in vitro</i> , proportions of DNA from different organisms. DNAr.
SAMPLE	Individuals taken from and representing a larger population
TAXONOMY	Classification of plants in hierarchical groups called taxa (singular taxon).

TRANSGENIC	Individuals into which DNA from another species is introduced using recombinant DNA techniques.
VIABILITY	<ol style="list-style-type: none"> 1. The capacity of an organism to live or to continue developing. 2. In seeds: the capacity to germinate (once dormancy is removed).
WILD RELATIVE	Relative of a domesticated species that grows in the wild and is not used for agricultural purposes.

SOURCES

Geneflow. Periodical Publication of IBPGR/IPGRI. 1990, 1991, 1992, 1994, 1995.

IBPGR. 1991. Dictionary of Plant Genetic Resources. Amsterdam, the Netherlands : Elsevier. 187 p.

IICA. 1988. La nueva biotecnología en agricultura y salud. IICA. San José, C. R. 156 p.

Suárez de Castro, F. 1993. Agricultura , Biotecnología y Propiedad Intelectual. IICA. San José, C. R. 136 p.

IICA. 1994. Armonización de la Bioseguridad en el Cono Sur. Supervisión de Plantas Transgénicas. Jaffé, W. (ed). IICA. San José, C. R. 152 p.

FAO. 1992. The management of global animal genetic resources. Proceedings of an FAO Expert Consultation. Hodges, J. (ed). Rome, Italy: FAO. 309 p.

USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS RECURSOS GENÉTICOS PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE LAS AMÉRICAS¹

Enrique Alarcón y Luis G. González²

1. La biodiversidad y los recursos genéticos para la transformación productiva

Entre los principales logros esperados del desarrollo sostenible de la agricultura en la Región están: i) el que los habitantes de los países disponga de alimentos variados y una dieta suficiente a precios adecuados al poder adquisitivo de los consumidores, ii) un crecimiento económico equitativo (ingresos mejorados en los productores y capacidades competitivas adquiridas) e ingresos en divisas generados producto de la inserción de los productos agrícolas en los mercados internacionales de manera competitiva, y iii) una base de recursos naturales mantenida de modo tal que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y garantizar al menos una dotación equivalente a las futuras generaciones.

Para llegar a dichos objetivos es necesario que ocurra la transformación productiva de la agricultura. Para ello, los procesos de diversificación, reconversión y procesamiento de los productos agropecuarios, con base en innovaciones de diversa índole y el uso sostenible de los recursos naturales, contemplando la eficiencia productiva y la protección humana y ecológica, son esenciales. Es decir, la tarea no es solamente conducir acciones para la obtención de productos agroindustriales sino también para "producir" los componentes del capital ecológico que sustenta dicha producción, en este caso los recursos naturales.

De lo anterior surge la necesidad de introducir elementos en el modelo de desarrollo que sustenten una estrategia de transformación y modernización de la agricultura y que a la vez conduzca a la conservación de los recursos naturales. Entre los más importantes están la introducción de un nuevo patrón tecnológico más benigno en cuanto a los impactos ambientales y el establecimiento de un marco apropiado para la conservación y uso de recursos naturales. Entre ellos se destacan los recursos genéticos y la biodiversidad que los deriva por ser el fundamento de la agricultura.

2. Riqueza e importancia de los recursos genéticos

Si bien existen varias alternativas para mejorar la producción y productividad de la agricultura, los principales avances en materia de innovaciones tecnológicas para disminuir el déficit de producción de alimentos animales y vegetales se ha conseguido con introducciones, cultivares, variedades e híbridos de plantas y razas y cruces de animales. Ellos han mostrado mejores rendimientos y otras características relacionadas con la adaptación y sobrevivencia al medio y una mejor calidad en términos de las demandas del consumidor final.

¹ **Preparado con base en el documento "Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Genéticos en la Producción Agrícola de las Américas y el Caribe". E. Alarcón y AP. Galvao.**

² **Especialista y Consultor de la Dirección del Área de Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria, respectivamente, IICA, San José, Costa Rica 1996.**

La importancia del mejoramiento genético y sus productos es demostrable por su gran incidencia en el cambio productivo y su valor. Del total del cambio productivo en la agricultura de los países, cerca de un 40% es explicado por los cambios técnicos, a su vez alrededor de un 50% del mismo es derivado de manejar el componente genético. Esto conlleva a que el uso apropiado de los recursos genéticos esta incidiendo en casi un 20% del total del cambio en la producción. Hay también muchos ejemplos en que esa contribución es del 100%, o sea cuando la introducción de una nueva especie o cultivar origina toda una nueva fuente de producción en una zona . De continuar la tasa de crecimiento de la agricultura con las tendencia mostrada en los años iniciales de la década del 90 , la contribución de los recursos genéticos al cambio en la producción sería cercana a los 3.000 millones de dólares de acuerdo a estimativos del IICA.

Las son estratégicas para la seguridad alimentaria del mundo, entre otras razones por ser sede de 5 de los 12 centros de origen y diversidad de cultivos de gran importancia socioeconómica y por la misma biodiversidad existente. Los bosques tropicales densos, aunque representan tan solo un 7% de la superficie actual del planeta, cubren cerca del 56% del territorio latinoamericano y contienen cerca del 90% de la biodiversidad de la tierra, la cual además está principalmente concentrada en 18 países, de los cuales nueve son de la Región. de otra parte, debido a los esfuerzos nacionales e internacionales la región posee cerca de 700.000 accesiones en los bancos de germoplasma. En algunos países de la Región, como resultado de programas nacionales de investigación en mejoramiento genético y la acción de un pujante sector empresarial privado nacional y transnacional, ha surgidos industrias de semillas con un importante valor económico.

3. Contraste entre oportunidades y problemas

Pese a lo anterior, la riqueza de la biodiversidad ha estado seriamente amonazada por la destrucción de bosques y el uso de patrones productivos que no destacan el valor y la importancia de las variedades tradicionales. Así, mientras en los bosques de América del Norte y Europa la tasa de reforestación anual ha sido cercana al 2 % en los últimos años, en América Latina la deforestación se ha acercado al -9% anual. De otra parte, la producción de gran parte de los cultivos comerciales se sustenta en materiales con una reducida base genética. Este es el caso de la producción de trigo en casi un 50% del territorio canadiense o de las ganadería en praderas mejoradas de las sabanas tropicales de América Latina con base una o dos especies de pasto Bracharia o del café en los países productores de la Región. En síntesis hay serios problemas de erosión y vulnerabilidad genética.

Otra paradoja es que teniendo América Latina zonas con la mayor riqueza en biodiversidad como el Darien colombiano y el panameño, los habitantes de la Región sustentan un poco mas del 50% de su alimentación en tan solo siete cultivos: papa, maíz, arroz, trigo, yuca, plátano y frijol y de estos los cuatro primeros han canalizado la mayor parte de las inversiones en investigación sobretodo de carácter internacional. Así mismo, las estadísticas sobre el valor del producto bruto agropecuario de la producción están sustentadas en el uso de tan solo cerca de 30 cultivos y especies animales.

En la Región se ha acrecentado el deterioro en los últimos años de los centros de diversidad genética. También el intercambio y "mercado" de recursos genéticos con otras regiones del mundo no ha sido equilibrado presentándose desfavorable para ALC. De hecho

es frecuente observar especies y genotipos que siendo originarios de la Región, han salido y regresado como cultivares mejorados provenientes de otros países. Sumado a lo anterior, la ocurrencia del fenómeno de erosión genética, hacen difícil el lograr un desarrollo sostenible agropecuario, a menos que se tomen medidas para afrontar la situación actual y abrir nuevas oportunidades para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

Se afirma así que la biodiversidad y los recursos genéticos emergen como temas de importancia global que representan grandes oportunidades para diversificar de manera sostenible la agricultura de las , promover el desarrollo agroindustrial e inclusive contribuir con la seguridad alimentaria del resto de continentes del planeta. A su vez, ello tiene profundas implicaciones para el desarrollo sostenible de los países, no solo en el contexto regional sino global. Tanto la Convención de la Diversidad Biológica en la Conferencia de Río, como la firma del GATT, han resultado en el surgimiento de nuevas reglas y protocolos para fomentar la conservación y uso de seguro de los recursos biológicos y especialmente los genéticos de plantas animales y microorganismos.

4. Situación institucional y políticas relacionadas con los recursos genéticos vegetales en América Latina y el Caribe

4.1 Instituciones

Las actividades relacionadas con la conservación, manejo y utilización de los recursos fitogenéticos (RF) en América latina y el Caribe, son atendidas por una variada gama de instituciones, tanto a nivel nacional como subregional, regional e internacional. El cuadro 1 muestra la cuantificación de las instituciones involucradas en actividades sobre RF. Según estimaciones del IICA, existen aproximadamente 375 profesionales involucrados en el manejo de RF en la región, incluyendo funcionarios de programas nacionales, subregionales, regionales e internacionales. La distribución subregional de estos se observa en el cuadro 2

A nivel nacional, la mayor parte de las actividades son conducidas por instituciones gubernamentales y las de educación superior. Entre las primeras se encuentran Ministerios de Agricultura , Recursos Naturales y del Medio Ambiente, a través de dependencias como Institutos de Investigación Agrícola, Estaciones Experimentales, Departamentos y Oficinas de Semillas, ... En el caso de las Instituciones de Educación Superior, principalmente Universidades, a través de centros e institutos de investigación, facultades/departamentos de agronomía/biología, herbarios, laboratorios de biotecnología ...

Es reconocido el papel que a través de miles de años, han jugado los campesinos y comunidades indígenas en la conservación, domesticación y uso de los RF nativos. Actualmente, existen iniciativas con la participación de este sector para la conservación de RF a nivel de finca y la utilización racional de productos maderables y no maderables del bosque.

Numerosas organizaciones no gubernamentales están involucradas con la conservación y uso de la biodiversidad. También la empresa privada realiza actividades en RF. Así, las empresas semilleras conservan sus propias colecciones de germoplasma y corporaciones forestales, tienen o apoyan reservorios forestales. En los últimos años, han proliferado empresas biotecnológicas relacionadas principalmente con el uso y transformación de los RF.

A nivel subregional se encuentran varios mecanismos de cooperación recíproca horizontal, entre los cuales se encuentran redes de RF como REMERFI (Red Mesoamericana de RF) o REDARFIT (Red Andina de Recursos Fitogenéticos), además de redes o programas específicos por cultivo (e.g. café, frijol ...). En la actualidad se está formulando un sistema de apoyo técnico a los recursos fitogenéticos en las , con la participación de diversas instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales, el cual se estará detallando más adelante en este documento. También, existen instituciones con cobertura subregional que realizan una amplia gama de actividades en conservación y utilización de germoplasma, así como investigación y capacitación relevantes, entre las que se encuentran el CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza), la UWI (University of the West Indies) y CARDI (Caribbean Agricultural Development and Research Institute). En el ámbito regional destaca la participación del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), principalmente en aspectos de desarrollo institucional y políticas, y del SELA (Sistema Económico Latinoamericano) en aspectos económicos.

Diversas instituciones internacionales apoyan las actividades en RF en la región. Entre otras: los centros Internacionales de Investigación Agrícola, principalmente el IPGRI (Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos). También la FAO juega un papel altamente relevante, a través de la Secretaría de la Comisión de Recursos Fitogenéticos, en la formulación de políticas y marcos legales relacionados con los RF, además de la cooperación técnica a través de sus diferentes programas y proyectos. Otras iniciativas internacionales relevantes para la región, son los programas y proyectos de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y del WCMC (World Conservation Monitoring Centre). Las iniciativas en RF en la región han sido y son apoyadas financieramente por la comunidad donante internacional. Entre otros donantes: AECI, BID, CIID, CIRAD, DANIDA, GTZ, JICA, USAID

4.2 Aspectos de políticas

Las actividades en RF son afectadas directa o indirectamente por una serie de políticas y/o instrumentos legales cuya frecuencia varía en los países de la región. Como se pueden observar en los cuadros 3 y 4 pocos países han implementado políticas y/o instrumentos legales sobre aspectos altamente relevantes para poder enfrentar la emergente globalización, tal es el caso de políticas sobre acceso, bioseguridad, obtenciones vegetales, valorización económica e instrumentos legales como DPI, régimen común de acceso (multinacional). Algunos de estos, tienen una particular importancia , ya que están ligados a compromisos internacionales, en especial la Convención de Diversidad Biológica y el OMC. Tal es el caso de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI), cuyo tema ha sido tratado por muchos autores. El propósito de este documento es focalizar la atención de los lectores en el DPI en el contexto del comercio agropecuario.
sección.

CUADRO 1**EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE RECURSOS FITOGENETICOS DE ALAC EN CIFRAS**

INSTITUCIONES NACIONALES	90
INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR	64
BANCOS DE GERMOPLASMA	210
PAISES COMPROMISO INTERNACIONAL DE FAO	24
PAISES GATT	32
PAISES RATIFICACION CONV. DIV. BIOL	24
CENTROS DE INV. AGROBIOTECNOLOGIA	11
COMISIONES DE REC. FITO. ESTABLECIDAS	6
COMISIONES EN PROCESO	3
ONGs	58
INSTITUCIONES SUB Y REGIONALES	10
REDES	
ESPECIFICAS EN RF	5
INVEST. Y DESARROLLO CULTIVOS	22
BIOTECNOLOGIA	2
INSTITUCIONES DE COOPERACION INTERNACIONAL (INCLUYENDO LOS CENTROS DEL CGIAR)	14

CUADRO 2: RECURSOS HUMANOS PROFESIONALES INVOLUCRADOS EN EL MANEJO DE RECURSOS FITOGENETICOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE *

SUBREGION	PROFESIONALES
MEXICO-AMERICA CENTRAL	87
CARIBE	31
ANDINA	37
SUR	198
	<hr/>
INSTITUCIONES INTERNACIONALES	22
	<hr/>
TOTAL	375

* **NO INCLUYE FITOMEJORADORES NI ESPECIALISTAS EN BIOTECNOLOGIA. EL DIRECTORIO DEL IPGRI TIENE REGISTRADOS 1655 SUSCRIPTORES EN ALC EN 1996.**

CUADRO 3 FRECUENCIA DE POLITICAS RELACIONADAS CON LOS RECURSOS GENETICOS EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

FRECUENCIA ALTA

MEDIO AMBIENTE

RECURSOS NATURALES

FRECUENCIA MEDIA

CIENCIA Y TECNOLOGIA

MODERNIZACION AGROPECUARIA Y FORESTAL

CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

FRECUENCIA BAJA

NACIONALES DE DESARROLLO

DESARROLLO SOSTENIBLE

RELACIONAMIENTO POLITICO INTERNACIONAL

EDUCACION

DESARROLLO INDUSTRIAL

ACCESO

BIOSEGURIDAD

OBTENCIONES VEGETALES

AGROBIOTECNOLOGIAS

VALORIZACION ECONOMICA

**CUADRO 4: FRECUENCIA DE INSTRUMENTOS LEGALES RELACIONADOS CON
RECURSOS GENETICOS IDENTIFICADOS EN LOS PAISES DE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE**

FRECUENCIA ALTA

GATT

COMPROMISO INTERNACIONAL FAO

CONVENCION DE DIVERSIDAD BIOLOGICA

VIDA SILVESTRE

SANIDAD AGROPECUARIA

SEMILLAS

FORESTAL

FRECUENCIA MEDIA

AREAS PROTEGIDAS

CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

FRECUENCIA BAJA

CONSTITUCIONES NACIONALES EXPLICITAS

REGIMEN COMUN DE ACCESO (MULTINACIONAL)

ACCESO (NACIONAL)

DERECHO DE COMUNIDADES

OBTENCIONES VEGETALES/DPI

BIOSEGURIDAD

TITULACION Y ORDENAMIENTO

4.2.1 Los DPI en los recientes Acuerdos Mundiales

En términos generales la propiedad intelectual otorga derechos exclusivos con respecto al uso de resultados de actividades humanas en los campos económicos, culturales y tecnológicos. En términos específicos la propiedad intelectual es una disciplina que protege el uso de los resultados de la creación intelectual originada del trabajo y destreza humana y amerita el reconocimiento jurídico. El término propiedad intelectual comprende tanto la propiedad industrial como los derechos de autor. También se destaca, que la propiedad intelectual tiene connotaciones económicas muy importantes porque limita o posibilita competir.

Desde mediados de los años ochenta las naciones industrializadas participantes en negociaciones internacionales, particularmente, aquellas relativas al comercio han impulsado, y hasta cierto punto inducido, a los países a instrumentar y fortalecer los DPI. Los argumentos principales han girado en torno a reducir la difusión y uso no autorizado de información y de tecnologías, a evitar pérdidas a los innovadores tecnológicos y a no desestimular las compañías que fabrican y exportan sus productos. Los países desarrollados consideraron que la ausencia de DPI podrían convertirse en una barrera efectiva del comercio y por ello, los DPI, fueron incluidos en la Ronda de Uruguay de negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas e inglés).

Como resultado de la reunión de Río 92, sobre el medio ambiente, surgió la Convención sobre la Biodiversidad (CBD). En ella los países se comprometen a conservar y utilizar sosteniblemente los recursos naturales. El convenio, ratificado por 24 países de los 33 del continente americano, establece que los estados tienen derecho soberano sobre sus propios recursos, incluyendo los genéticos. Además señala, que los países deben facilitar el acceso a la tecnología, promover la gestión de la biotecnología y desarrollar vínculos de cooperación. En el marco del Sistema Global de Recursos Genéticos de la FAO, mediante el Compromiso Internacional los países han establecido los derechos del agricultor por su contribución a la conservación de los recursos genéticos y al mantenimiento de la diversidad y variabilidad genética. Estos acuerdos también establecen derechos de propiedad intelectual en términos de la soberanía, el acceso a los recursos biológicos y los propios derechos de los agricultores.

En la Conferencia de las Partes de la CBD, a celebrarse en Buenos Aires en noviembre de 1996, se iniciará un proceso de compatibilización de los derechos de propiedad intelectual en lo que atañe al Convenio de Biodiversidad y la implementación de los acuerdos del GATT a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Un aspecto complejo y controversial en las negociaciones comerciales mundiales fue la protección a las innovaciones biológicas lo cual trajo como resultado que se establecieran provisiones específicas en el acuerdo final del GATT. El tema de la propiedad intelectual no es ajeno a la agricultura y de hecho hay varios tipos de otorgamiento de DPI que son relevantes a las actividades de producción vegetal y animal y sus derivados agroindustriales. Entre ellos se destacan los derechos de obtentores vegetales y las patentes ya mencionados y también los secretos empresariales y las denominaciones (geográficas) de origen.

La industria agropecuaria utiliza como materia prima productos vegetales y animales, generando productos de consumo masivo tales como alimentos, bebidas y medicamentos

(granos, hortalizas, almidones, vinos, cerveza, azúcar, leche y productos lácteos y cármicos); textiles (cuero, lana), combustibles (alcohol); productos para la construcción (madera). Las tecnologías utilizadas por parte de las empresas agropecuarias de los países de la región son ejemplos clásicos de derecho, generalmente sin protección por la vía de propiedad intelectual. Los productos y procesos biotecnológicos pueden hoy en día ser objeto de derechos de propiedad intelectual por la vía de patentes. La Clasificación Internacional, constituida por el Arreglo de Estrasburgo de 1971, permite uniformar y ordenar los documentos de patentes en los países miembros, mediante una estructura jerárquica.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), contempla niveles mínimos de protección que deben cumplir los países miembros. Se obliga a los países a patentar productos y procedimientos en todos los campos de la tecnología, pero se excluyen plantas en general y se da la posibilidad de sistemas sui generis para el caso de variedades de vegetales. Sin embargo, al no mencionarse genes y células vegetales, ni productos derivados, estos podrían ser objeto de patentes de producción, si cumplen con las condiciones establecidas. También el ADPIC obliga a los países miembros a proteger la información no divulgada con carácter comercial. Si un país no protege a los poseedores de un secreto empresarial contra la divulgación ilícita, ello podría interpretarse como un estímulo al espionaje industrial. Un caso que puede darse de utilización del secreto empresarial en la agricultura es el relativo a las líneas parentales para la obtención de híbridos. No obstante, a medida que se establece en los países un sistema de protección intelectual de las nuevas variedades vegetales, como la UPOV, es muy posible que las empresas intenten obtener preferentemente derechos por esta vía. En el cuadro 5, se ilustra la situación internacional, regional y nacional en materia de DPI.

4.2.2 Aspectos sobresalientes de los DPI, como barreras no arancelarias

Los países miembros de la OMC, pueden conferir derechos de propiedad intelectual sobre plantas, pero no están obligados a hacerlo en relación con los animales. Los productos derivados de la actividad agropecuaria pueden ser objeto de estos derechos.

La no concesión de derechos sobre plantas en un país, impediría probablemente el aprovechamiento del comercio internacional para productos de este país. Sobre la protección de animales concretamente conviene observar la tendencia mundial.

El no cumplimiento de los acuerdos internacionales en la materia, podría conducir a sanciones en los escenarios multilaterales y bilaterales de acuerdos comerciales.

CUADRO 5

PATENTES Y DERECHOS DE OBTENTORES

PAIS	PROTECCION PLANTAS	PROTECCION ANIMALES	CELULAS GENES PROTEINAS	PRODUCTOS DERIVADOS
CHILE	LEY DE SEMILLAS N° 1764 (1977) REGLAMENTO LEY SEMILLA PROYECTO LEY DERECHO DE OBTENTORES	LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL N° 19.039	LEY PROPIEDAD INDUSTRIAL	LEY PROPIEDAD INDUSTRIAL
MEXICO	LEY SOBRE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIO DE SEMILLA PROYECTO LEY DEL DERECHO CREADOR DE VARIETADES VEGETALES	LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL 1994 REGLAMENTO LEY PROPIEDAD INDUSTRIAL	LEY PROPIEDAD INDUSTRIAL	LEY PROPIEDAD INDUSTRIAL
COMUNIDAD ANDINA	DECISION 345 REGIMEN COMUN DE DERECHO DE OBTENTORES DECISION 344	DECISION 344 REGIMEN COMUN DE PROPIEDAD INDUSTRIAL	DECISION 344	DECISION 344
URUGUAY	LEY SEMILLAS 15.173 DECRETO REGLAMENTO LEY SEMILLAS	LEY PATENTES INVENCIÓN Y REGLAMENTO	LEY PATENTES INVENCIÓN	LEY PATENTES INVENCIÓN

CONTINUACION CUADRO 5

PATENTES Y DERECHOS DE OBTENTORES

PAIS	PROTECCION PLANTAS	PROTECCION ANIMALES	CELULAS GENES PROTEINAS	PRODUCTOS DERIVADOS
ARGENTINA	LEY DE SEMILLAS Y CREACIONES FITOGENETICAS 20247 DECRETO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE SEMILLAS	LEY DE PATENTES DE INVENCION Y MODELOS DE UTILIDAD N° 24.572	LEY PATENTES	LEY PATENTES
BRASIL	LEY DE SEMILLAS N° 6505/1977 ANTEPROYECTO LEY PROTECCION CULTIVARES	LEY DE PATENTES (1996)	LEY PATENTES	LEY PATENTES
COSTA RICA	REGLAMENTO PROTECCION OBTENCIONES VEGETALES LEY SEMILLAS REGLAMENTO LEY	LEY DE PATENTES INVENCION N° 6.867	LEY DE PATENTES	LEY DE PATENTES

Fuente: Astudillo, F. y Alarcón, E. 1996. "Consideraciones sobre los Derechos de Propiedad Intelectual como Barrera no Arancelaria en el Comercio Internacional Agropecuario". IICA.

En lo que resta de este siglo, los países de la Región deben adecuar, con la mayor uniformidad posible, sus legislaciones a los estándares mínimos de protección que exige el ADPIC.

Los países que no han implementado ninguna forma de DPI podrían apoyarse en otros que ya tiene experiencia y aprovechar la capacidad y el apoyo de los organismos regionales o internacionales de cooperación técnica. Ello facilitaría el adoptar posiciones conjuntas en los foros económicos internacionales como el ADPIC y el Area de Libre Comercio para las (ALCA).

Si el ADPIC faculta a los países para excluir a los animales de las patentes, debe analizarse si ello conviene en términos de fomentar la investigación en la obtención de nuevos genotipos o razas animales y su comercio. Por otra parte, es importante analizar, ex ante, las consecuencias de que algunos países de la Región permitieran las patentes en animales y otros lo prohibieran.

En relación con alimentos y otros productos provenientes de animales, no se prevé su exclusión en el ADPIC para su protección por vía de patentes. Si algunos países de la Región aún prohíben el patentamiento de alimentos, deberían hacer una revisión de sus leyes para adecuarlas al marco internacional.

Los países de la Región deben tener claridad en el concepto de soberanía sobre sus recursos biológicos, entre ellos los recursos genéticos y la facultad de regular su acceso, como lo prevé el Convenio sobre Diversidad Biológica, así como sobre el espacio para obtener derechos de propiedad intelectual sobre productos derivados o sintetizados de esos recursos genéticos.

5. Casuística General de los Recursos Genéticos en América Latina y el Caribe

Las oportunidades de la riqueza en biodiversidad y recursos genéticos contrastan con serios problemas relacionados con la pérdidas de biodiversidad, subutilización y subvaloración. El logro de un desarrollo sostenible de la agricultura vía el aprovechamiento racional de la base de recursos naturales en este caso, de la biodiversidad y los recursos genéticos, implica atender la siguiente casuística:

- i) El aumento de las necesidades del hombre en cuanto a cantidad y calidad de alimentos y materias primas a portas del siglo 21;**
- ii) La apertura económica y la liberación del comercio;**
- iii) El deterioro de los centros de diversidad y origen de los cultivos y la vulnerabilidad genética de los cultivares utilizados;**
- iv) La disponibilidad de una nueva base científica representada por las biotecnologías modernas, la electrónica y las telecomunicaciones, entre otras;**
- v) El rol contundente de un sector privado, sobretudo transnacional que accesa fácilmente a las nuevas tecnologías y que reclama el cumplimiento de derechos de propiedad intelectual;**
- vi) La existencia de compromisos internacionales como la Convención de la Biodiversidad y la firma del GATT;**
- vii) La reducida existencia de políticas y normas nacionales, no armonizadas entre países, sobre acceso a los recursos genéticos, bioseguridad y propiedad intelectual de la agricultura, entre otras;**
- viii) La debilidad de la mayoría de las instituciones relacionadas con dichos recursos genéticos en el orden nacional, regional e internacional y el alto grado de desarticulación entre dichas instituciones;**
- ix) Una importante masa crítica de investigadores especializados en varios temas de la agricultura pero muy poco en recursos naturales y sobretudo en biodiversidad y manejo de**

recursos genéticos. x) El poco valor socioeconómico otorgado a la biodiversidad y los recursos genéticos y la carencia de conocimientos para una transacción equitativa de los mismos.

6. Opciones para contribuir al desarrollo agrícola sostenible vía la los recursos genéticos.

Tanto las oportunidades como la casuística presentada conllevan a plantear que son múltiples las acciones a realizar así como su costo desbordando las capacidades propias de los países y de las instituciones que trabajan en el tema. Además un importante número de problemas son comunes a la mayoría de los países lo cual amerita que los esfuerzos nacionales sean complementados con aquellos de alcance multinacional. Así, en las reuniones subregionales de Mesoamérica y Caribe y de Sur América celebradas en agosto de 1995 en Costa Rica y Brasilia y preparatorias de la IX Conferencia Internacional de la FAO en Alemania en 1996, los países recomendaron explicitar sistemas y programas nacionales de RF, fortalecer mecanismos existentes de acción multinacional y construir aquellos de alcance regional. Estos últimos se proveen con el fin de contribuir a debates y posicionamientos regionales, así como para poder vincular mejor a la Región con el Sistema Mundial de FAO y el "Plan de Acción Mundial para la Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura" (PAM) y para el desarrollo de acciones prioritarias comunes articulando mas eficientemente la acción de múltiples instituciones y canalizando mas eficientemente la cooperación internacional técnica y financiera.

Las opciones para fortalecer la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos con destino a ser utilizado en los sistemas productivos agropecuarios vigentes y de otros nuevos vía la diversificación de la agricultura, son múltiples. En las próximas líneas se destacan las acciones que pueden ser impulsados mediante el trabajo conjunta multinacional y la canalización eficiente de la cooperación internacional.³

-Es necesario promover y desarrollar actividades de fortaleciendo institucional explicitando y constituyendo formalmente sistemas nacionales y/o programas nacionales de recursos genéticos, mejorando la gestión y organización de las instituciones, y crear organizaciones estilo INBIO de Costa Rica en los países para conservar y utilizar racionalmente la biodiversidad movilizandó la comunidad rural y vinculando con el sector privado.⁴

-Se deben iniciar programas agresivos de capacitación sobre aspectos técnico-científicos, económicos y de gestión de la biodiversidad y los recursos genéticos tanto a nivel formal, sobretodo de postgrado como de cursos cortos articulando organizaciones especializadas en el tema.⁵

³ **Las acciones surgen de las necesidades planteadas por los países producto de diagnósticos participativos realizados por el IICA, IPGRI y FAO en arias oportunidades.**

⁴ **No existen en los países de ALC sistemas explícitos de recursos genéticos. Tan solo 7 países cuentan con Comisiones Nacionales de Recursos Fitogenéticos y otros tres están en proceso de crearlas.**

⁵ **En la región hay 64 universidades que trabajan en aspectos relacionados con recursos genéticos, además de otros instituciones. Este puede ser el caso del CATIE (Costa Rica), CENARGEN (Brasil), USDA (Estados Unidos), IPGRI, Universidades Chapingo (México) y Universidades canadienses, entre otras.**

-Es necesario fortalecer programas de conservación in situ y ex situ en lugares estratégicos de los países para preservar los centros de diversidad de los cultivos. También es prioritario el manteniendo las colecciones básicas aplicando técnicas modernas de obtención y procesamiento de información y manejo del material biológico.

-Promover la utilización de la variabilidad genética utilizando apropiadamente las colecciones in situ y ex situ, y las variedades tradicionales teniendo en cuenta los derechos de los agricultores, promoviendo nuevas introducciones de especies y genotipos acuerdo con la potencialidad de los mercados.

-Promover el intercambio seguro de germoplasma. Ello incluye el atender asuntos cuarentenarios, el uso de nuevas biotecnologías y la liberación segura de los nuevos materiales, políticas de bioseguridad a nivel nacional y su armonización en el contexto regional.

-Diseñar políticas y sus instrumentos legales y operativos sobre acceso a los recursos genéticos, propiedad intelectual (derechos de obtentor, derechos y privilegios del agricultor, comunidades indígenas) y armonizar las mismas entre países.⁶

-Desarrollar metodologías y hacer análisis de valoración económica de los recursos genéticos considerando la demandas tanto de utilización como de conservación teniendo en cuenta mercados internos, regionales e internacionales.

-Disponer de bases de datos, información, documentación que sobre actores, activos y aconteceras de diversa índole en torno a los recursos genéticos que contribuyan a aumentar la concioncia sobre la importancia del tema y sirvan de referencia para la acciones nacionales y para divulgar regional e internacionalmente las actividades de la región en el tema.

-Debe aprovecharse al máximo los mecanismos de cooperación recíproca y las redes de recursos genéticos subregionales, así como fortalecer las actividades específicas de las mismas sobretodo en lo que corresponde a capacitación, proyectos de conservación in situ y ex situ, intercambio de germoplasma para investigación y dotándolas de capacidades para manejar temas de políticas en recursos genéticos.⁷

-Es necesario fortalecer el Sistema Global de Conservación y Utilización de Recursos Genéticos promovido por FAO para la instrumentación a nivel de la Región del PAM, recientemente aprobado en la IV Conferencia Técnica Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, convocada por la FAO. La consolidación de sistemas nacionales de recursos genéticos y conformación de un sistema interamericano que promueva las actividades mencionadas anteriormente mediante la

⁶ Tanto las políticas como los instrumentos legales en términos de bioseguridad y propiedad intelectual de la agricultura son poco frecuentes en los países de ALC. Solo 5 países cuentan explícitamente con derechos de obtentores vegetales debidamente respaldados por instrumentos legales. Solo en la Región Andina se han armonizado políticas sobre derechos de obtentores y se está instrumentando un régimen común de acceso.

⁷ Los mecanismos de cooperación recíproca en recursos fitogenéticos son la Red Mesoamericana de Recursos Fitogenéticos (REMERFI) (Mesoamérica) en proceso de oficialización; Red Andina de Recursos Fitogenéticos (REDARFIT) (Area Andina y bajo el marco del PROCANDINO); Red Técnica Regional de Recursos Genéticos (TROPIGEN) (Cuenca Amazónica bajo el marco del PROCITROPICOS); Subprograma de Recursos Genéticos (Cono Sur, bajo el marco del PROCISUR); Comisión para el manejo de los Recursos Genéticos en el Caribe (Región Caribe)

acción multinacional y articulando los esfuerzos de instituciones nacionales e internacionales, es una opción importante que viene siendo demandada por los países. Este aspecto lo está atendiendo el IICA con apoyo de FAO, IPGRI, SELA, CATIE, GTZ y otros organismos.⁸ Este mecanismo a su vez puede promover y/o facilitar el desarrollo de foros regionales para que los países discutan su prioridades y posicionamiento en torno a políticas directamente relacionadas con los recursos genéticos y otras sectoriales que inciden en la biodiversidad y sus recursos genéticos.

7. Acciones del IICA en apoyo a los Recursos Genéticos

El IICA es el organismo del sistema interamericano especializado en agricultura. El Instituto se fundó en 1942 como una entidad de investigación y educación de postgrado en agricultura tropical. En respuesta a las demandas cambiantes de los países del hemisferio se transformó en un organismo de cooperación técnica y de fortalecimiento institucional para la agricultura en 1980. El propósito del IICA bajo la nueva convención es promover, facilitar y apoyar la cooperación entre los 33 estados miembros, con el fin de promover el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Mandatos. La Junta Interamericana de Agricultura (JIA) aprobó el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe, en 1989, dentro del cual se encomendó al IICA impulsar un Programa Hemisférico de Recursos Genéticos. En el Plan de Mediano Plazo 1994-1998, aprobado por la JIA los trabajos en biodiversidad-recursos genéticos se destacan por su alta prioridad. Ellos se realizan a través del Área de Concentración II de Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria a nivel nacional, subregional y regional.

Objetivo. Fortalecer las capacidades (políticas, aspectos legales, modelos institucionales, información estratégica, movilización de recursos) institucionales de los países miembros mediante el apoyo a la coordinación de esfuerzos entre diversos actores para la conservación y uso racional de los recursos genéticos para el desarrollo agropecuario sostenible de las .

Actividades. Estas comprenden los siguientes aspectos: a) estrategias y modelos institucionales para la investigación y transferencia de tecnología, incluyendo las redes de recursos genéticos. Estas redes son producto de un intenso proceso de concertación y priorización de acciones para el desarrollo de actividades conjuntas de los países. b) promoción e implementación de la transferencia de tecnología entre países y su relacionamiento internacional; c) apoyo a la formulación de políticas para la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos; d)

⁸ *En San José de Costa Rica el 7 y 8 de Septiembre de 1995 se celebró la reunión de un Grupo Ad Hoc de Instituciones convocado por el IICA para analizar las conclusiones y recomendaciones de las reuniones subregionales de FAO preparatorias de la Conferencia Mundial de Recursos Fitogenéticos. En lo referente a las recomendaciones sobre la constituciones de redes y foros regionales, el Grupo Ad Hoc después de un amplio debate recomendó que el mecanismo regional a diseñarse, sobretodo para atender asuntos técnicos y de fortalecimiento institucional debería en principio corresponder a un Sistema de alcance para todos los países de las Américas y el Caribe. Las Instituciones participantes fueron: EMBRAPA, Brasil; CORPOICA, Colombia; Comisión Nacional de Recursos Fitogenéticos Costa Rica; IPGRI, Sistema Económico Latinoamericano, SELA, CIAT (representado por el Director Regional del IPGRI), CATIE e IICA. El Coordinador alemán del proyecto IICA-GTZ participó como observador. En lo que respecta a FAO el Secretario de la Comisión Intergubernamental y el Oficial Regional de Santiago fueron puestos en conocimiento e invitados a la reunión Ad Hoc de setiembre durante el encuentro Subregional de Costa Rica el 24 de agosto. Ante la cercanía de la fecha de invitación y dificultad de su presencia por compromisos previos, se delegó en el IICA informar a FAO sobre los resultados de dicha reunión.*

facilitamiento para la armonización de políticas sobre acceso, bioseguridad y propiedad intelectual (derechos de obtentores) de la agricultura; e) apoyar el diseño e implementación de proyectos sobre conservación y uso de recursos genéticos y la movilización de recursos financieros para los mismos. Las actividades se realizan en los niveles nacionales, subregionales por parte de las Agencias y Centros Regionales del IICA y las hemisféricas a través del Dirección del Area II.

Clientes. Los clientes son los sistemas e instituciones de los países miembros relacionados con investigación, educación y desarrollo agropecuario sostenible que realizan actividades en recursos genéticos. Los beneficiarios finales son los productores que utilizan en sus sistemas productivos materiales genéticos mejorados y los consumidores, que tienen la posibilidad de obtener alimentos más variados, de mejor calidad y a precios más bajos.

Alianzas Estratégicas. El IICA dada sus capacidades limitadas ante la magnitud de la problemática de los recursos genéticos hace alianzas estratégicas para la cooperación técnica con instituciones nacionales, regionales e internacionales de reconocido prestigio y autoridad en el tema. Este es el caso del International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), con quien se ha creado varias de las redes existentes, y del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), para Mesoamérica y GTZ, FAO, USDA, BID, CIRAD, Universidad de Amsterdam, ACDI, Canadá, Gobierno Sueco, Instituciones Nacionales y Universidades y con los programas y redes de cooperación recíproca como PROCINDINO, PROCITROPICOS, PROCISUR y PROMECAFE, para citar algunas.

Logros más importantes de la década 90. a) recopilación de datos e información sobre la situación de los recursos genéticos (principalmente en el campo vegetal) de todos los países de las ; b) la creación de redes subregionales de cooperación recíproca horizontal entre países en investigación y transferencia: Red Mesoamericana de Recursos Fitogenéticos (REMERFI) (Mesoamérica); Red Andina de Recursos Fitogenéticos (REDARFIT) (Area Andina y bajo el marco del PROCINDINO); Red Técnica Regional de Recursos Genéticos (TROPIGEN) (Cuenca Amazónica bajo el marco del PROCITROPICOS); Subprograma de Recursos Genéticos (Cono Sur, bajo el marco del PROCISUR); Comisión para el manejo de los Recursos Genéticos en el Caribe (Región Cariba); c) determinación de prioridades de acción conjunta y de marcos de políticas para la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos animales.

En el campo complementario de las agrobiotecnologías se han obtenido los siguientes productos resultados: 1) inventarios y divulgación de capacidades institucionales en la Región, 2) elementos conceptuales y metodológicos difundidos para la formulación de políticas en biotecnología y bioseguridad; 3) preparación y divulgación de elementos base y consensos para la armonización de políticas de bioseguridad entre países; y 4) configuración y divulgación de directorios de instituciones biotecnológicas de los países de la Región; 5) estudio de la situación actual y acciones necesarias para el establecimiento de derechos de obtentores vegetales.

Qué se está haciendo en 1995-1996. Las actividades más relevantes han sido:

- * **Consolidación de las redes de cooperación recíproca horizontal entre países mediante la preparación de proyectos de investigación y su negociación con donantes. Esta última actividad ha incluido el envío de un perfil de proyecto y negociaciones con la cooperación alemana.**
- * **Implementación de REMERFI.**

- * **Publicación y divulgación del documento "Fundamentos para la creación de la red andina de recursos fitogenéticos".**
- * **Apoyo a la Conferencia y Programa Internacional de Recursos Genéticos Vegetales de la FAO a celebrarse en Alemania en 1996.**
 - **Preparación de los informes nacionales del Caribe y la síntesis subregional de recursos fitogenéticos.**
 - **Preparación y presentación del documento "Situación de la Cooperación Interinstitucional y aspectos de Políticas en Recursos Genéticos en las y el Caribe. Reuniones subregionales de Brasil y Costa Rica, respectivamente.**
 - **Apoyo a la organización y realización de la Reunión subregional para América Central y el Caribe.**
- * **Apoyo a la reunión IPGRI, Cooperación Española, CATIE sobre identificación de necesidades de capacitación en Recursos Fitogenéticos.**
- * **Realización con FAO y apoyo de USDA del Taller "Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales".**
- * **Realización con FAO de la "I Reunión del Grupo Consultivo de Apoyo al Manejo de los Recursos Genéticos Animales en las".**
- * **Realización con apoyo de USDA del "Taller Regional (Las) sobre Manejo de Bancos de Germoplasma".**
- * **Preparación de elementos bases y de consulta a las instituciones clientes sobre la creación de un mecanismo regional de apoyo técnico a los recursos genéticos. Esto se hará participativamente con USDA, IPGRI, FAO, SELA, CATIE, CIAT e Instituciones Nacionales y con el apoyo del Proyecto IICA-GTZ.**

El mecanismo mencionado en el párrafo anterior, tendría componentes diferenciados pero complementarios en lo referente a plantas y animales. Sus acciones tendrían que ver con la coordinación de acciones de diversos actores institucionales de los países miembros y entidades internacionales en campos tales como:

- 1) **Divulgación de estrategias (información);**
- 2) **Enseñanza y capacitación formal en recursos genéticos (currícula y cursos),**
- 3) **Desarrollo de elementos para el diseño de políticas y su instrumentación (acceso, transferencia de tecnología, bioseguridad y propiedad intelectual)**
- 4) **Organización de bases de datos e información inteligente;**
- 5) **Formulación de metodologías y proyectos para la conservación in situ y ex situ**
- 6) **Fortalecimiento institucional a nivel nacional, subregional y hemisférico**
- 7) **Preparación de proyectos de "inversión" de ámbito multinacional para búsqueda de financiación;**
- 8) **Debates y consensos regionales (prioridades y política tecnológica, otros).**

Bajo el marco de un programa básico de acciones conjuntas IICA-FAO, se colaborará en la instrumentación del PAM en la Región, fortaleciendo mecanismos de cooperación subregionales existentes entre países en RF y biotecnologías relacionadas y en el establecimiento de otros nuevos cuando fuere necesario, ellos se articularán dentro del contexto del Sistema Mundial para la Conservación y Utilización de RF, en el cual participa la gran mayoría de naciones del orbe.

BIBLIOGRAFIA

Alarcón, E. y Galvao, A.P. 1996. Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los recursos genéticos en la producción agrícola de las y el Caribe. IICA. San José. 8pp

Astudillo, F. y Alarcón, E. 1996. Consideraciones sobre los derechos de propiedad intelectual como barrera no arancelaria en el comercio internacional agropecuario. IICA. San José. 18 pp

CORPOICA. 1996. Informe de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe. Preparatoria para la Cuarta Conferencia Técnica Internacional sobre Recursos Fitogenéticos. Bogotá

FAO. 1995. Report, Conclusions, Recommendations and Proposals. Sub-Regional Meeting for South America. Preparatory to the Fourth International Technical Conference on Plant Genetic Resources. Brasilia.

FAO. 1995. Report, Conclusions, Recommendations and Proposals. Sub-Regional Meeting for the Central America and Mexico and the Caribbean Sub-Regions. Preparatory to the Fourth International Technical Conference on Plant Genetic Resources. San Jose.

FAO. 1996. Informe de la cuarta conferencia técnica internacional sobre los recursos fitogenéticos (ICPGR). Leipzig. 44p

FAO. 1996. The state of the world's plant genetic resources for food and agriculture. 338pp

IICA. 1996. Sistema Interamericano de Apoyo Técnico a los Recursos Genéticos en las . Documento para discusión.

IICA. 1996. Elementos e información sobre la situación institucional y políticas sobre recursos genéticos en América Latina y el Caribe. San José. 71 pp. Documento en proceso de edición.

I: MATERIAL

UTILIZACION SOSTENIBLE Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS GENETICOS ANIMALES EN LAS AMERICAS MEDIANTE LA COOPERACION INTERINSTITUCIONAL¹

Enrique Alarcón M. y Everardo González P.²

1. Introducción

Los países de las Américas, están desarrollando internamente un proceso para transformar el modelo de desarrollo que imperó en la región en las últimas décadas, a fin de lograr el desarrollo sostenible y encarar los desafíos de los años noventa, como son los procesos de integración, apertura económica, combate a la pobreza, la inexorable liberalización del comercio y la preocupación por los impactos ambientales. En lo institucional, el contexto global y regional de orden político, socioeconómico, tecnológico y ecológico implican la readecuación de los actuales arreglos institucionales para promover las transformaciones necesarias, entre ellas las de agricultura y ganadería en lo institucional, lo comercial y en lo productivo. Esto es particularmente válido para las instituciones nacionales y para los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria (SNITTAs) de los países, si se quiere que ellos se ajusten a las nuevas circunstancias y cumplan un papel protagónico en la construcción de nuevos sistemas productivos más competitivos y sostenibles.

Para lograr lo anterior, las instituciones públicas y privadas promotoras del cambio técnico deberán emplear diversas estrategias e instrumentos, siendo uno de ellos aprovechar la capacidad y experiencia de otras a nivel nacional e internacional mediante la cooperación científica y tecnológica. Asimismo, es necesario promover los vínculos entre las instituciones de los países y la cooperación internacional, y procurar en forma amplia y equitativa la transferencia de conocimientos y tecnología entre las naciones. En esencia, se está hablando de promover la cooperación recíproca horizontal y en varios casos, de juntar esfuerzos consonantes con los procesos de integración política y económica en la Región. En el caso que compete a este trabajo se está hablando de la cooperación para que una tecnología aplicada a la base de recursos naturales, los genéticos, produzca como resultado una producción pecuaria sostenible.

La capacidad de la humanidad de producir cambios acelerados y sustanciales en el planeta, ha sido determinante para despertar la conciencia de las sociedades acerca de los cuidados que se deben tomar, con la aplicación de tecnología y la imposición de formas de uso de los recursos naturales, motivados solo por fines económicos y visiones cortoplacistas.

¹ Ponencia presentada en el III Congreso Iberoamericano de Razas Autóctonas y Criollas, organizado por CORPOICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Noviembre 25-29, Bogotá, Colombia.

² Especialista de la Dirección de Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria del IICA e Investigador Principal del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del INIFAP, respectivamente.

La ingeniería genética y en general las nuevas biotecnologías modernas, son sin duda herramientas poderosas para lograr avances rápidos para satisfacer las necesidades y bienestar de los seres humanos. Sin embargo, los resultados derivados de un uso no apropiado de las mismas puede también facilitar la erosión de los recursos genéticos y de la biodiversidad por ejemplo, al multiplicar de manera masiva genotipos homogéneos que en muchas ocasiones desplazan a poblaciones más variables. En buena medida estos hechos contribuyeron al surgimiento de acuerdos entre países que promovieron la convención sobre la Diversidad Biológica y otros foros importantes, donde los países, entre ellos los de Latinoamérica y el Caribe (LAC) reconocen la prioridad de atender aspectos de interés que van más allá de sus fronteras.

Derivando de ello, la cooperación internacional y, las organizaciones que la conforman, tienen el mandato de promover e instrumentar programas de conservación de los recursos genéticos, entre ellos los de animales domésticos, respetando la soberanía de cada país, e integrando las acciones a un esfuerzo mundial.

Las Américas se integran a ese movimiento y de ahí se motiva el contenido del presente documento. Se pretende acá destacar las oportunidades y problemas de la producción animal, con énfasis en los recursos genéticos y, plantear recomendaciones conducentes a fortalecer la cooperación entre los países de las Américas en el contexto del Programa Mundial para el Manejo de los Recursos Genéticos de Animales de Granja impulsado por FAO. También el trabajo presenta las principales premisas que enmarcan la acción conjunta entre instituciones, las acciones del IICA con FAO y otros organismos de cooperación técnica en el fomento de la cooperación recíproca, y la oportunidad que se presenta para arreglos institucionales similares entre organismos de los sectores público y privado de apoyo al desarrollo y transferencia de tecnología en el campo pecuario.

2. La ganadería de América Latina y el Caribe y los recursos genéticos

2.1. Generalidades sobre la producción pecuaria

Las actividades pecuarias ocupan un sitio de importancia en el contexto del agro de LAC. De hecho, ellas generan alrededor del 35% del PIB agropecuario de la región y ocupan cerca del 76% de la superficie en uso agropecuario.

Actualmente, LAC cuenta con el 8.4% de los habitantes del planeta y produce el 11.3% de la carne del mundo, 10.2% de la leche de vaca, 10.8% de huevos y participa de manera sobresaliente en prácticamente todos los rubros de la producción animal.

La dotación relativa de recursos de tierra para la producción animal en LAC es en general superior al promedio de lo encontrado para otras regiones del mundo en desarrollo; ejemplo de ello es que en LAC hay alrededor de 1.27 ha de superficie de pastoreo y 0.72 cabezas de bovinos *per cápita*. Sin embargo, los niveles de productividad actuales distan mucho de su potencial, situación que se hace manifiesta al observar la productividad global de los países desarrollados y las diferencias en productividad entre fincas de una misma región en los países.

La producción pecuaria en LAC ha mostrado un dinamismo en sus volúmenes de producción ligeramente superior a lo observado en la producción de cultivos agrícolas entre 1970 y 1994 y, se espera que ese dinamismo se mantenga, conforme a las predicciones para el año 2010, particularmente en lo que respecta a la producción de carnes. Se estima que la producción de carne de rumiante mantendrá un tasa de crecimiento anual de 1.9% para bovinos y 2.7% para ovinos y caprinos, en tanto que la de aves y cerdos crecerán al 3.9% y 2.8%, respectivamente.

El aumento en suministro de leche *per cápita* en LAC se calcula en 4.3% para el año 2010 al compararlo con el promedio observado entre 1988 y 1990. Ello implica una tasa de crecimiento anual cercana al 2%, ya que se estima que la población crecerá al 1.9% hasta el 2000 y 1.6% de ahí al año 2010.

En general para los países en desarrollo hasta el año 2010, se estima que presentaran un crecimiento del subsector pecuario más acelerado que el promedio agropecuario (3.4% vs. 2.6%). El pronóstico para el aumento de consumo *per cápita* de carne y de leche se ubica en tasas anuales de 2.0 y 0.7%, respectivamente.

El logro de satisfacer la demanda previsible de LAC y ganar acceso a los mercados emergentes, dependerá en gran medida de que los sistemas de producción satisfagan los requisitos de los clientes potenciales en términos de precio, calidad y presentación y, la percepción de la sociedad en cuanto al uso racional de los recursos naturales y el empleo de fertilizantes, aditivos y otros medios artificiales.

Conforme a las proyecciones de oferta y demanda de productos pecuarios en LAC al año 2010, se espera que el crecimiento de la producción sea impulsado de manera importante vía mayor productividad y tan solo mediante un modesto aumento de los inventarios. De hecho, la tecnología probada que existe, aplicada de manera generalizada, es suficiente para garantizar los incrementos previstos de no presentarse algún imponderable; sin embargo, la disponibilidad de tecnología *per se* no es el único factor a considerar, ya que la competencia y otras condiciones del mercado juegan un papel decisivo en la producción. Por ejemplo, es importante disponer de patrones tecnológicos más benignos en términos de impacto ambiental y orientados a reducir costos de producción.

Si bien las perspectivas de crecimiento de la ganadería son positivas, para el caso de LAC, el mejorar la productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos en lo general y de los de origen animal en particular, es imperativo. Entre 1970 y 1987 la región incrementó la superficie dedicada a pastos y a cultivos en 7.57% y 23.56%, respectivamente, a costa principalmente de bosques y selvas, tendencia que no es justificable cuando la productividad actual dista de la que sería factible obtener. Por otra parte se están deteriorando grandes zonas de pastoreo, al no darse un marco apropiado para su uso de índole tecnológico y socioeconómico. El programa ambiental de las Naciones Unidas estima que de los suelos degradados, el sobrepastoreo ha contribuido con el 28% y 24% en América del Sur y América del Norte, respectivamente.

2.2. Conservación y utilización de los recursos genéticos animales

La experiencia y trabajo de productores y empresarios, aunado al apoyo de las políticas gubernamentales, podrán propiciar la creación de nuevos mercados con productos y presentaciones diferentes, con mayor valor agregado, y ganar el acceso, con ventajas, a los mercados actuales en crecimiento. Ello dinamizará la producción animal en LAC por encima de lo proyectado, con base en el uso sostenible del potencial de los recursos naturales de la Región.

Dentro de los recursos naturales se ubican los genéticos y dentro de ellos las diferentes razas y biotipos de animales. Sin embargo, la experiencia señala que en procesos de aumento acelerado de la producción, la tendencia es a homogeneizar los sistemas con que se produce y los biotipos y razas de animales, descuidando e incluso acelerando la erosión de la variabilidad genética depositada en las especies y razas autóctonas y criollas, que son patrimonio de generaciones, e importante materia prima para hacer frente a los ajustes que demandan los cambios de preferencia en el consumo, los cambios de los ambientes de producción, el peligro de enfermedades y una serie de circunstancias derivadas de condiciones económicas, percepciones sociales, culturales, de avances en el conocimiento científico y en general, del quehacer humano.

Los sistemas intensivos de producción se caracterizan en gran medida por estandarizar el ambiente y las características de los productos que generan, y por ende, requieren de menor variabilidad de genotipos de los animales; sin embargo, en los países en desarrollo los sistemas de producción más comunes, sobre todo aquellos en pequeña escala, dependen en gran medida de una multitud de ambientes locales para los que durante siglos se han adaptado y seleccionado animales con características específicas. Esto hace que las regiones aisladas, de minifundio, sean reservorio principal de variabilidad genética de animales de granja; al mismo tiempo sus poseedores son los de menores recursos técnicos y económicos para caracterizarlos y otorgarles el valor que pueden tener en el corto y largo plazos.

Los procesos de migración a las ciudades y de consolidación de la demanda, tienden a concentrar en pocas manos los procesos de producción, los hace intensivos y más homogéneos, minimizando, en una visión de corto plazo, la importancia de la variabilidad genética de las especies animales para los productores-empresarios.

Es evidente que debe existir un balance entre afanes puramente conservacionistas y las demandas del crecimiento y desarrollo socioeconómico si se pretende ganar apoyo de la sociedad y de los gobiernos para invertir en el manejo y conservación de los recursos genéticos animales. La inclusión de los genotipos locales en los procesos comerciales de producción es una opción atractiva para su conservación, sin embargo, esto requiere de una adecuada caracterización previa y de procesos de investigación participativos en temas de prioridad para los propios productores, que difícilmente serán tomados como responsabilidad exclusiva de ellos, salvo en casos especiales. Difícilmente se puede considerar valioso un recurso que no ha sido caracterizado.

Un hecho sintomático del efecto que puede tener la estandarización de sistemas intensivos de producción sobre los recursos genéticos animales es que, en los países de Europa y del Norte de América donde se han reducido las economías de tipo campesino de

autoabastecimiento y la población que vive de la producción agropecuaria es baja, son precisamente los que reportan mayores proporciones de razas registradas de animales en riesgo de desaparición. El Banco de Datos Mundial de la FAO para los Recursos Genéticos Animales, tiene registros de 3019 razas de 14 especies de mamíferos y de 863 razas de 11 especies de aves; aunque incluye información sobre las poblaciones de 2924 de ellas. De acuerdo con dichos registros, se consideran con riesgo de extinción el 50% de las registradas por América del Norte, 42% de Europa, 11% de Africa, 15% de Asia/Pacífico, 6% del Cercano Oriente y 20% de las 143 de LAC de las que se tiene información sobre poblaciones.

LAC tiene buenas perspectivas para su desarrollo pecuario pero es necesario enfatizar el uso sostenible de sus recursos naturales con una visión de mediano y largo plazos. En el caso de los recursos genéticos de animales domésticos, estos no han sido aún caracterizados pese a que potencialmente son factor importante para la estabilidad de la producción, dado que la variabilidad genética es la materia prima para hacer ajustes a cambios estructurales y de coyuntura de mercados o de restricciones o nuevas oportunidades para los sistemas de producción. Es por ello que existe un esfuerzo mundial sobre el particular a cual las Américas deben sumarse.

Adicionalmente, es importante reconocer que la competitividad y sostenibilidad de la producción pecuaria no se dará por la atención de un solo componente como pueden ser los recursos genéticos animales, sino por la adecuada adopción y aplicación de una gama de conocimientos y tecnologías para la producción con respecto al ambiente, procesamiento y mercadeo. La autonomía tecnológica de un país en este contexto es más que utópica, particularmente para los países en desarrollo, los cuales se ajustan al hecho de que cada día impera más un mundo caracterizado por la interdependencia. La cooperación recíproca tecnológica entre los países de la región y una adecuada vinculación con los centros de mayor desarrollo científico y tecnológico surge como un paso viable y atractivo para subsanar las limitantes de cada país de manera más eficaz y eficiente.

3. Situación de los Recursos Genéticos Animales en América Latina y el Caribe

Teniendo en consideración el interés y mandatos de FAO e IICA para apoyar el desarrollo y manejo de los REGEAN, conjuntamente con USDA se realizó en Costa Rica en 1995 el Taller Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales. Dicho evento, que contó con la participación de representantes de países de Norte, Centro, Suramérica y el Caribe, tuvo los objetivos de: concientizar a diferentes niveles de usuarios sobre la importancia de la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos animales; analizar el estado de internalización de los compromisos derivados de acuerdos de orden global; conocer de manera general el estado de los recursos genéticos de animales domésticos en los países; identificar los problemas, oportunidades y prioridades para la acción conjunta y proponer agenda común para el diseño e instrumentación de un plan de acción para la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos animales en las Américas.

En cumplimiento del objetivo de conocer el estado general de los recursos genéticos animales, representantes de instituciones nacionales de 15 países hicieron en el Taller arriba referido una presentación general sobre las características de la ganadería de los mismos y de

sus principales recursos genéticos animales. En las próximas líneas se hace un resumen muy escueto de la situación reportada en términos de los REGEAN de la Región.

Entre las razas que necesitan atención más inmediata, 11 países mostraron los vacunos que requieren o están recibiendo alguna atención y que representan 29 razas o tipos distintos, de los cuales 17 cuentan con alguna observación del tamaño de población. Muchas de las razas están siendo promovidas por asociaciones de criadores y solo dos se consideran en peligro de extinción sin ser atendidas.

Con respecto a los ovinos, se relacionaron por 10 países del Continente y los del CARICOM, 35 razas y biotipos, 9 de los cuales se suponen en peligro de extinción.

En cuanto a caprinos se ofreció información sobre 21 grupos y razas por 7 países y el CARICOM, señalándose solo tres en peligro de extinción.

Los camélidos sudamericanos fueron considerados de gran importancia por 4 países. Solo Argentina estima en nivel crítico sus poblaciones de Alpacas y de Vicuñas. En la mayoría de los casos los camélidos sudamericanos se encuentran bajo la promoción o protección de programas de gobierno.

Los porcinos fueron relacionados por 7 países que incluyeron 25 razas y tipos, de los cuales 17 se consideraron en peligro de extinción, mientras que 15 de ellos están recibiendo alguna atención.

En el caso de las aves solo se mencionaron gallinas, patos y pavos por 3 países, destacándose 9 grupos o razas sin que se haya singularizado alguno en peligro de extinción. Bolivia, Ecuador y Perú han generado información sobre 8 razas o grupos genéticos de cuyes que son de importancia económica y social. Ninguno de ellos se consideró en peligro de extinción.

Respecto a los búfalos, Brasil y los países del CARICOM, indicaron tener bajo estudio algunas poblaciones, 2 razas en Brasil en peligro de extinción y 1 en CARICOM, que cuenta con una población considerable y se destaca por la calidad de su carne.

En cuanto a caballos y asnos, hicieron referencia tres países: Brasil, Cuba y Chile, señalando 8 razas y solo una en riesgo de desaparición.

Solo Argentina y Cuba incluyeron a conejos y chinchillas como sujetos de estudio importante.

En relación con la participación de los países de LAC en el Banco de Datos del Programa de FAO para el manejo de los REGEAN, el "*World Watch List*" para la diversidad genética de los animales incluye 167 razas de 11 especies de mamíferos y 53 razas de 7 especies de aves. Por lo que hace a datos poblaciones, 101 razas de mamíferos y 42 de aves cuentan con ellos y solo 27 se consignan en riesgo de desaparición. La mayoría de los países de América del Norte, Centro y Sur América, así como el Caribe han hecho aportaciones a dicha alista, algunos países no aparecen del todo incluidos en la misma.

La relación de razas de bovinos extintas incluye 15 de Brasil, 1 de Chile y 1 de Venezuela, en tanto que en porcinos solo Haití informa de la extinción de una raza por la drástica reducción porcícola del país para erradicar la Fiebre Porcina Africana. En lo que respecta a Estados Unidos y Canadá, se consideran extintas 5 razas de caballos, 1 de bovinos, 3 de ovinos, 1 de caprinos y 10 de porcinos.

En relación con proyectos relacionados con los recursos genéticos animales, 11 países y el CARICOM, señalaron que realizan o han realizado actividades en el tema. De un total de 130 acciones mencionadas el 47% fueron referidas a vacunos, 20% a ovinos, 14% a camélidos, 8% a porcinos, 7% a aves, 4% a equinos, 4% a búfalos, 4% a cuyes, 3% a caprinos y menos de 1% a conejos. Es claro entonces que el principal énfasis ha sido puesto en los rumiantes en general y particularmente en los bovinos.

Prácticamente en todos los países la atención de los recursos genéticos animales, principalmente en el ámbito de programas de mejoramiento genético para la producción animal, recae en instituciones de gobierno, y estas se apoyan para algunos fines en organizaciones de particulares, —generalmente asociaciones de criadores o de personas interesadas en la ecología— y universidades estatales.

Con respecto a los recursos humanos, existe una gama importante de investigadores con niveles de doctorado, maestría o profesional en diferentes disciplinas; sin embargo, muy pocos son los que dedican tiempo completo a los programas de conservación y preservación de recursos genéticos locales o criollos, siendo su principal función la investigación en el aumento de la productividad de las razas especializadas o sus cruces. A nivel de docencia se ha dado poca importancia al tema de los recursos genéticos animales. En algunos países este tema se analiza superficialmente como parte de los cursos formales de mejoramiento genético. La excepción la hacen Cuba, donde se ofrecen cursos especiales y talleres en sus estaciones experimentales, y Brasil, donde el tema de los REGEAN está incluido como un curso dentro de la maestría en zootecnia de la Universidad de Brasilia.

Es importante destacar que en Canadá y Estados Unidos se cuenta con la infraestructura necesaria para ofrecer grados de maestría y doctorado en técnicas modernas aplicadas al manejo de los REGEAN.

En los aspectos institucionales, el análisis de los países permite ver que hay proyectos y participación de la colaboración internacional a nivel de país, pero no se destacan experiencias, mecanismos o acciones de cooperación directa entre países de LAC para la atención de los REGEAN. Generalmente, la colaboración internacional se refiere únicamente a organismos internacionales o de países desarrollados que apoyan financiera o técnicamente algunos proyectos locales principalmente bajo el marco de acciones bilaterales.

4. Apoyo del IICA a la Cooperación Tecnológica entre Países

En los últimos años, el IICA ha puesto especial interés en fomentar el desarrollo de redes y programas de cooperación recíproca horizontal en investigación y transferencia de tecnología agropecuaria (PROCI) que cubren diversas temáticas. En efecto, de acuerdo con el Plan de Mediano Plazo 1994-1998 del Instituto, esta actividad es una de las más

importantes, particularmente dentro del Area II de Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria, ya que las redes representan un valioso instrumento para lograr un uso más efectivo y eficiente de los recursos disponibles para el desarrollo tecnológico, especialmente en los países de menor tamaño y desarrollo relativo.

Dentro de la perspectiva anotada, el IICA actúa en: i) la identificación de áreas y oportunidades para la cooperación entre países y el intercambio de información; ii) la formulación de proyectos técnicos y la búsqueda y obtención de los recursos financieros para la acción cooperativa; iii) la instrumentación de mecanismos institucionales y el apoyo administrativo requeridos y iv) participar en la ejecución de los mismos a través de un programa de cooperación técnica, concertada con el Consejo Consultivo del programa o red colaborativa.

Se puede afirmar que producto de esta experiencia el Instituto ha desarrollado una especie de *know how* para fomentar e instrumentar este tipo de arreglos institucionales a nivel regional. Ello ha sido posible gracias a la acción cooperativa, técnica y financiera con otros organismos de cooperación técnica y financiera de carácter internacional como la FAO, BID, CIID, CIRAD, UE, AID/ROCAP, GTZ, BCIE y centros internacionales del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional, como el CIAT, CIMMYT, CIP, IPGRI e ISNAR, entre otros.

4.1. Misión, Objetivos y Características de los Programas

Cada programa o red colaborativa que apoya el IICA tiene sus propias características de acuerdo con su ubicación geográfica, el entorno sociocultural y el desarrollo del sector agropecuario de los países que lo conforman. Sin embargo, su misión es muy similar y hay varios rasgos comunes a ellos que se resaltan en las próximas líneas.

Razón de existir. Se justifica para aprovechar oportunidades o afrontar amenazas y problemas que no pueden ser resueltos por un solo país o institución a nivel individual y por ello requiere de la acción conjunta de varios actores.

Misión General. Los programas de cooperación recíproca se han diseñado para resolver problemas tecnológicos, comunes identificados por los mismos participantes, mediante estrategias de acción conjunta y para que los beneficios obtenidos sean distribuidos equitativamente entre los participantes.

Objetivo. El objetivo principal de los programas es fortalecer la capacidad de las instituciones de los países para generar y transferir tecnologías, y mejorar su eficiencia y eficacia por medio de la acción conjunta bajo un mecanismo de cooperación recíproca horizontal.

Su alcance y acciones son de orden multinacional, prevaleciendo el interés de las acciones comunes sobre las individuales; en aspectos específicos, se promueven y apoyan actividades bilaterales o trilaterales entre instituciones de países.

En cuanto a la naturaleza de las acciones conjuntas, se concentran fundamentalmente en la transferencia horizontal de tecnologías, proyectos de investigación conjunta, actividades de capacitación y el intercambio de información. En ocasiones sirven de foro para debates tecnológicos sobre temas estratégicos.

En lo **institucional**, se vinculan organismos que presenten una naturaleza jurídica parecida, con misiones y funciones similares y con posibilidades de complementar esfuerzos.

En su **autonomía**, son programas y redes cuyos "dueños" son las mismas instituciones, quienes fijan sus prioridades de trabajo y establecen las normas y procedimientos convenidos por ellas en concertación con los organismos que las apoyan.

En su **estructura**, por lo general se dispone de un núcleo central y de otro nacional. El central, conformado por las altas autoridades de las instituciones, cumple funciones directrices de corto y mediano plazos. El nacional se encarga de la ejecución propia de actividades a nivel local por parte de las instituciones nacionales participantes, con la particularidad de que éstas tienen alcance multinacional.

En lo **operacional**, se dispone de una secretaría ejecutiva a nivel del núcleo central, que impulsa la acción conjunta articulando las directrices del núcleo central con la capacidad de ejecución de actividades de los núcleos nacionales.

Las **actividades** por lo general se enmarcan en **proyectos** de alcance multinacional, liderados por coordinadores internacionales, por lo general pertenecientes a las mismas instituciones que participan en la red.

En lo **financiero**, existen diversas modalidades de movilizar dineros a los programas y redes: i) recursos otorgados por una fuente (donante) externa, ii) recursos aportados por las propias instituciones; y iii) una combinación de las dos anteriores.

En cuanto su **institucionalización**, varios de los programas han llegado a formar parte de los objetivos, programaciones y metas de las propias instituciones participantes.

En lo **programático**, por lo general poseen planes y proyectos específicos de mediano plazo y programas operativos anuales compuestos por actividades específicas.

Los **actores principales** son las instituciones nacionales de investigación y transferencia o unidades ministeriales equivalentes y, en algunos casos, instituciones privadas con funciones públicas.

El **relacionamiento internacional** forma parte de los PROCIs, y redes. Así en los programas participan: los centros internacionales del grupo CGIAR, y organismos de cooperación técnica y financiera de orden nacional e internacional como BMZ/GTZ, IDRC, CIRAD, y BID, entre otros.

El IICA apoya a los PROCIs y redes a través de un programa de cooperación técnica y se articula con ellos en sus planos directivos, técnicos y operacionales. Para el caso de los PROCIs, una contribución esencial del IICA es a través del patrocinio de la Secretaría Ejecutiva, por lo general cubriendo los gastos que demanda el profesional responsable de la misma. El Secretario Ejecutivo, con dedicación de tiempo completo es "el alma y vida" de los PROCIs y redes.

4.2. Programas Cooperativos de Investigación Agropecuaria Apoyados por el IICA

Los Programas y Redes administrados por el IICA, en la presente década, estando vigentes la mayoría y en procura de crear otros, son los siguientes:

PROCISUR: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario de la Agricultura. Patrocinadores: países miembros, CIAT, CIP, CIID y el IICA. Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Sede). Secretario Ejecutivo, Roberto Bocchetto.

Cobertura temática: recursos naturales y sostenibilidad, recursos genéticos, biotecnología, agroindustria, desarrollo institucional. Además, se ha cubierto la temática tecnológica alrededor de: trigo, maíz, arroz, soya y otras especies oleaginosas, control de malezas, bovinos, e información y documentación.

PROCIANDINO: Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria para la Subregión Andina. Patrocinadores: países miembros y el IICA. Países: Bolivia, Colombia, Ecuador (Sede), Perú y Venezuela. Secretario Ejecutivo, Nelson Rivas.

Cobertura temática: papa, maíz, oleaginosas de uso alimenticio, leguminosas de grano. Nuevos temas: recursos fitogenéticos, manejo y conservación de suelos, frutihorticultura, cultivos y ganadería alto-andinos, ganado de doble propósito, transferencia de tecnología, políticas tecnológicas y gestión de la investigación.

PROCITROPICOS: Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología para los Trópicos Suramericanos. Patrocinadores: países miembros y el IICA. Ha contado con el apoyo técnico del CIRAD. Secretario Ejecutivo, Víctor Palma.

Países: Bolivia, Brasil (Sede), Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

Cobertura temática: ecosistemas amazónicos. Proyectos sobre: las sabanas, el bosque, los recursos genéticos, sistemas de información, socioeconomía y cultivos anuales.

SICTA: Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agrícola

Países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

Cobertura temática: Investigación (agricultura y pesca, recursos naturales y medio ambiente, agroindustria); información y difusión; políticas y desarrollo institucional y formación, capacitación e intercambio de profesionales.

PROCICARIBE: Programa Cooperativo de Instituciones de Ciencia y Tecnología Agrícola del Caribe. Coordinado por el CARDI con el apoyo del IICA. Secretario Ejecutivo Interino Sam Parasram del CARDI

Países: Los del CARICOM (Sede Trinidad y Tobago), Haití y República Dominicana.

Cobertura temática: Recursos genéticos de plantas, manejo integrado de plagas, manejo de recursos hídricos, manejo de ecosistemas, tecnologías de poscosecha, pequeños rumiantes y sistemas de producción y mercadeo, en arroz, hortalizas, frutales tropicales.

RISPAL: Red de Investigación en Sistemas de Producción Animal en Latinoamérica. Patrocinadores: CIID y el IICA. (Terminó en 1994. Una nueva red está en proceso de instrumentación). Secretario Ejecutivo, Manuel Ruíz.

Países: Costa Rica (Sede hasta 1994), Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela.

Cobertura temática: alrededor de sistemas de producción que incluyen especies mayores y menores, desarrollo de metodologías de investigación, capacitación, fortalecimiento institucional y divulgación.

Cobertura temática: sostenibilidad, relación micro-macro, género y tipología de productores.

PROMECAFE: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura. Patrocinadores: países miembros y el IICA. Cuenta con el apoyo técnico del CATIE y el CIRAD. Secretario Ejecutivo, José Roberto Hernández.

Países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala (Sede), Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana.

Cobertura temática: sistemas de producción sostenible, manejo y conservación de germoplasma, mejoramiento genético del café; mejorando la calidad del café, manejo integrado de plagas y enfermedades, diversificación agrícola, sistemas de comercialización y exportación, sistemas de información y documentación.

PROCACAO: Red Regional para la Generación y Transferencia de Tecnología del Cacao. Patrocinadores: IICA y AID/ROCAP. Finalizó en 1992. Países: Belice, Costa Rica (Sede), El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana. Ex-Secretario Ejecutivo, Guillermo Villanueva.

Cobertura temática: manejo de la red (actividades de organización institucional a nivel central y de país, seminarios, inventario tecnológico, estudios de base), investigación (evaluación de germoplasma y prácticas culturales), adiestramiento y transferencia de tecnología.

PRIAG: Programa Regional de Reforzamiento a la Investigación Agronómica sobre los Granos en Centroamérica y Panamá. Apoyo administrativo del IICA y financiación de la Unión Europea. Países: Costa Rica (Sede), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Co-Directores, Porfirio Masaya y Fred van Sluys.

Cobertura temática: investigación en granos básicos, fortalecimiento de las vinculaciones entre investigación y transferencia de tecnología, promoción de la investigación agronómica, experimentación y generación de tecnología para pequeños productores del istmo centroamericano alrededor de sistemas de producción agropecuaria amplios pero que incorporen los cultivos de maíz, frijol, arroz, y/o sorgo.

Redes sobre manejo, conservación y utilización de los recursos fitogenéticos: REMERFI (Mesoamérica), REDARFIT (región andina en el marco de PROCIANDINO), TROPIGEN (región amazónica en el marco de PROCITROPICOS), Subprograma de Recursos Genéticos (países del Cono Sur en el marco de PROCISUR). Estas redes son apoyadas por el IICA y el IPGRI. En el caso de REMERFI, además del IICA, IPGRI y CATIE, se cuenta con la colaboración técnica y financiera del Gobierno Alemán a través de BMZ/GTZ.

4.3. Mecanismos Cooperativos en Proceso de Creación

Existen varias iniciativas en camino con miras a establecer nuevos mecanismos de cooperación recíproca horizontal. Entre las iniciativas con mayor avance están las siguientes por su tema de cobertura: Red Colaborativa de Investigación y Desarrollo de Hortalizas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, REDCAHOR, apoyo del Gobierno francés y CIRAD, Red del Caribe sobre Recursos Fitogenéticos (apoyo del IPGRI y CARDI), Sistema Andino de Posgrado Agropecuario, a iniciarse en 1997 (SAPOA), Red sobre Frutales Tropicales del Caribe (CARIFRUTAS) coordinada por CARDI.

4.4. Algunos Impactos de las Actividades de Cooperación Recíproca

La evaluación de impacto de los resultados de la cooperación recíproca se convierte por sí misma en un tema de estudio y desafío por involucrar múltiples actores de diversos países. La mayoría de los programas y redes administrados por el IICA ha pasado por evaluaciones que van desde resultados y metas, hasta otras más complejas de impacto socioeconómico, como es el caso del PROCISUR, PROCIANDINO y PROMECAFE. Es casi imposible hacer aquí un recuento extensivo de los resultados y los productos obtenidos en todos los programas y redes. So pena de caer en generalizaciones que puedan ocultar la real magnitud de los logros de la cooperación recíproca, a continuación se resumen los impactos más importantes alcanzados:

- Institucionalización de la cooperación recíproca por medio de varias redes.
- Promoción de la integración tecnológica de orden subregional, concretamente en los campos de desarrollo y transferencia de conocimientos.
- Foro para discusiones tecnológicas en el marco de mecanismos de integración.
- Mejoramiento del nivel de conocimientos de cientos de investigadores para desarrollar mejor sus funciones de generación de tecnología, debido a las actividades de capacitación y a la transferencia horizontal de tecnologías de las redes y programas.
- Potencialización de los programas de mejoramiento genético de varios cultivos, y por ende la gestación de nuevos cultivares y variedades e híbridos, por medio del proceso de intercambio de germoplasma.
- Mejor eficiencia y eficacia de las actividades de investigación de las instituciones. Algunos estudios de impacto socioeconómico de las inversiones en los programas han arrojado tasas de retorno a las inversiones altas y positivas (PROCIANDINO 25% de

todo el programa, PROMECAFE 48% de todo el programa, PROCISUR 110% de trigo, 199% de maíz y 179% de soya, debido a las nuevas tecnologías disponibles).

- Mayor eficacia para atraer y canalizar la cooperación externa tanto técnica como financiera. Algunos recursos a las redes han sido aportados por el BID, GTZ, el CIRAD, la CEE, la AID, el CIID, el CIMMYT, el CIAT, el CIP, la Cooperación Francesa y otros.

5. Instrumentación Cooperativa del Programa Mundial de REGEAN en las Américas

5.1. Antecedentes

Durante varias décadas las instituciones públicas y privadas de los países de LAC han mostrado interés por la evaluación y mejoramiento de sus Recursos Genéticos Animales (REGEAN), sin embargo, es en la época de los 80s cuando se promueve el establecimiento de foros y programas que facilitaron la interacción entre los países para intercambiar experiencias e información.

El establecimiento de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y el Ambiente de Río 92, en la década actual, generó un nuevo impulso para que los países con el apoyo de la cooperación internacional aborden y rescaten de manera global y ordenada el papel de los REGEAN en la sostenibilidad del desarrollo agropecuario.

En noviembre de 1990 el Consejo Directivo de FAO en su 98ava sesión solicitó la preparación de un programa global para el desarrollo sostenible de los recursos genéticos animales. Las propuestas resultantes motivaron una reunión en Roma en 1992, en la cual FAO lanzó a iniciativa de establecer una estrategia global sobre la diversidad de los animales domésticos.

En ese mismo año de 1992, unos meses después de la reunión de Roma, el CATIE convocó a una reunión donde participaron técnicos de 14 países diferentes, que tuvo un seguimiento mediante un simposio celebrado en la reunión de la Asociación Latinoamericana de Producción Animal (ALPA) en Chile en julio de 1993. Los esfuerzos se orientaron básicamente a establecer una red de comunicación entre los países, situación que tuvo un desarrollo limitado por falta de financiamiento y soporte institucional; sin embargo, fue de mucha utilidad para promover el reconocimiento de las instituciones sobre las ventajas de la cooperación horizontal en la materia.

En la Conferencia de FAO de 1995, los miembros de 174 gobiernos dieron el mandato a FAO de conducir la instrumentación del Programa Mundial para el Manejo de Recursos Genéticos Animales cuyos principales componentes son: incremento de la conciencia pública, promoción de la conservación del material genético, desarrollo de un sistema global de información, inventario y clasificación de recursos genéticos y financiación.

La FAO ha formulado el Programa Mundial para el Manejo de los Recursos Genéticos Animales que se encuentra en proceso de instrumentación. El IICA, por su parte, ha iniciado gestiones con otras organizaciones internacionales y nacionales de investigación, conducentes

al diseño de un Sistema Interamericano de Apoyo Técnico a la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Genéticos que incluye plantas y animales y que se desarrollaría en el contexto del Sistema Mundial impulsado por la FAO.

La complementariedad de acciones entre la FAO y el IICA, la voluntad de los mandantes de ambas instituciones para que desarrollen programas de acción conjunta y los vínculos entre las acciones regionales y mundiales, motivaron la realización del Taller "Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales", celebrado en julio de 1995 en la Sede Central del IICA en San José de Costa Rica, el cual también contó con el apoyo del USDA.

5.2. Problemática común

Los problemas y oportunidades en torno a los recursos genéticos animales identificados por los países, se pueden ubicar en aspectos de carácter social, económico, de políticas, técnicos e institucionales. En el Taller IICA-FAO-USDA mencionado en la sección 3 se destacan las siguientes conclusiones:

- "Las actividades asociadas con el manejo de los REGEANs han sido promovidas por instancias gubernamentales, con poca participación de los productores, del sector privado y de otros segmentos de la sociedad interesados en los mismos".
- "Las actividades de documentación y conservación de REGEANs, en su gran mayoría, están desvinculadas de los programas de mejoramiento genético y de producción pecuaria. Ello ha redundado en la subvaloración de los REGEANs en términos socioeconómicos".
- "La magnitud de los problemas y oportunidades relacionados con los REGEANs desborda las fronteras de los países y el alcance de sus instituciones. Ello lleva a la búsqueda de complementariedades mediante diversas estrategias y mecanismos".

Derivados de los trabajos de diagnóstico previos y de las conclusiones del Taller antes mencionado, se puede resumir que los problemas principales, comunes de los países de las Américas, salvo contadas excepciones, con respecto a los recursos genéticos animales son los siguientes:

- i) Una erosión importante de la diversidad genética
- ii) Escasa valoración económica de los REGEANs
- iii) Falta de estrategias y mecanismos para la concertación de políticas a nivel nacional y regional
- iv) Reducida inversión financiera para su conservación y utilización
- v) Poca aplicación de nuevas tecnologías para la caracterización, conservación (*ex situ* e *in situ*) y evaluación
- vi) Reducido número de recursos humanos capacitados
- vii) Carencia de programas nacionales de REGEANs y/o debilidades en la gestión, organización y administración de los mismos.
- viii) Insuficientes vinculaciones entre instituciones a nivel país y entre países para atender objetivos comunes.
- ix) Cadena agroalimentaria desvinculada de los REGEANs

- x) Insuficiencia de políticas y marcos legales a nivel de los países y de la región, y armonizadas entre ellos, en aspectos tales como: propiedad intelectual, bioseguridad, y acceso a los REGEANs.
- xi) Poca percepción pública, de los productores y de los sectores con capacidad de decisión, sobre la importancia de los REGEANs y la necesidad de invertir en su manejo.
- xii) Reducida cooperación técnica internacional y poca movilización de recursos financieros externos para complementar las inversiones nacionales en el manejo de los REGEANs.
- xiii) Carencia de sistemas de información inteligentes y divulgación de impactos.

5.3. Grupo consultivo de apoyo al manejo de los REGEAN (COREGAN)

También como resultado del Taller, los participantes hicieron varias recomendaciones, entre las cuales se señalan las siguientes:

- "...Instaurar un grupo consultivo *ad hoc* que desarrolle: i) los términos de referencia para la evaluación e inventario de la capacidad de la región para el manejo de los REGEANs; ii) una primera aproximación sobre las características y operación del Sistema Interamericano en el marco de la estrategia global de la FAO y de sus componentes regionales, subregionales y nacionales; y iii) un sistema de apoyo a la FAO y al IICA hasta que se establezcan los puntos focales nacionales, subregionales y regionales y un cuerpo directivo y un secretariado permanente".
- "...Invitar a los países a nominar y establecer el punto focal que coordinará los esfuerzos nacionales de acuerdo con la estrategia global de la FAO para el manejo de los recursos genéticos de animales domésticos e interactuará con los niveles subregional y regional. El establecimiento de puntos focales nacionales será congruente con los compromisos de los países signatarios de la Agenda 21 de la Convención sobre Biodiversidad de Río de Janeiro".

Considerando las recomendaciones, arriba mencionadas, de los países, FAO e IICA han procedido a establecer un Grupo Consultivo de Apoyo al Manejo de los Recursos Genéticos Animales en las Américas (COREGAN). Este grupo se integró con profesionales de siete instituciones de países cubriendo las subregiones del continente y miembros *ex-officio* de FAO e IICA. La coordinación del Proyecto IICA-GTZ participa como observador por sus capacidades técnicas y la contribución al fortalecimiento de los recursos genéticos de la región. En la constitución del Grupo los participantes destacaron la conveniencia de la participación de IPGRI, en el evento de que dicho Centro Internacional también desarrollará acciones en REGEANs.

La misión del COREGAN se plantea en términos de promover y ayudar en la instrumentación de actividades coordinadas para el establecimiento del Programa Mundial para el Manejo de fincas con recursos zoogenéticos en las Américas, colaborando con FAO e IICA en el desarrollo de acciones nacionales y regionales.

El COREGAN es un mecanismo temporal que se esfuerza en cumplir con los objetivos de: i) ayudar en la instrumentación del Programa Mundial antes mencionado; ii) facilitar el

establecimiento de puntos focales nacionales, subregionales y regionales, como apoyo al Programa Mundial de Manejo de los REGEAN en las Américas; iii) identificar fuentes de financiamiento y promover la movilización de fondos para apoyar el PMMRGAN en las Américas; iv) mejorar la concientización de la sociedad sobre el valor económico y cultural de las razas locales en las Américas y v) promover la cooperación interinstitucional en apoyo a la conservación y manejo de los REGEAN.

Las funciones del COREGAN estarán orientadas a impulsar las acciones operativas sobre el manejo de los recursos genéticos animales en las Américas con base en lo recomendado en el Taller IICA-FAO de Costa Rica y en el contexto del Programa Mundial de FAO. En términos puntuales el COREGAN apoyará la identificación de las instituciones y recursos humanos para establecer los puntos focales nacionales, subregionales y regionales en el contexto de las Américas y en el marco de la estrategia mundial. También, el diseño de los términos de referencia de estudios y diagnósticos para inventariar los recursos genéticos animales y las capacidades institucionales para su conservación y uso y, apoyar el desarrollo de los mismos. Parte importante será la identificación de "actores y activos" a ser utilizados para el desarrollo de actividades recomendadas por el mismo COREGAN y la identificación de fuentes de financiamiento para implementar la estrategia mundial en las Américas.

Se espera que el COREGAN promueva en los países una mayor conciencia tanto pública como privada para el fortalecimiento de los REGEANs y la toma de decisiones en favor de su conservación y uso. También, el establecimiento de mecanismos para el seguimiento y evaluación de las acciones que impulsa el mismo COREGAN y los resultados derivados de las mismas.

Las tareas iniciales del COREGAN desde mayo de 1996 han consistido en revisar la experiencia de la región asiática dentro del programa global de FAO, promover la integración al Programa Global por etapas ante los diferentes países, integrando 11 países en una primera instancia agrupados en torno a tres subregiones: a) Estados Unidos y Canadá; b) México, América Central y el Caribe; y c) América del Sur.

Para identificar los Puntos Focales Nacionales (PFN) que coordinaran las actividades en cada país y las posibles sedes de coordinación subregional, COREGAN ha analizado el perfil de características deseables del país y de las personas e instituciones propuesto por FAO; proponiendo que FAO invite a cada gobierno a definir su PFN y le consulte sobre su interés por fungir como coordinación subregional cuando sea pertinente.

El COREGAN, espera desarrollar sus acciones en el entendido de que cada país es soberano y definirá sus propias políticas y plan de acción, y que se promoverá el acceso de todos los países a actividades que se canalicen por las instancias extranacionales, como capacitación y apoyo para proyectos de interés multinacional (regional o subregional). FAO ha desarrollado un anteproyecto con el que buscará financiamiento para integrar a las Américas y el Caribe al esfuerzo mundial que coordina para el Manejo de Recursos Genéticos Animales, el cual pondrá a consideración de donantes y "stakeholders". Adicionalmente, pondrá a disposición de los países un documento técnico que sirve de guía, para el establecimiento de PFN's y sus correspondientes planes de acción. El IICA a su vez está desarrollando acciones en el campo de los recursos genéticos impulsando mecanismos de cooperación recíproca para el desarrollo tecnológico; entre ellas, en COREGAN y las próximas

a constituirse en el marco del Programa Mundial. Adicionalmente su vez pone a disposición su infraestructura consistente en una "red" de 33 Agencias de Cooperación Técnica en los países Miembros. También, a través de su programa de cooperación en los PROCIs, promueve la inclusión del componente pecuario y una mayor atención a los REGEANs, todo esto de común acuerdo con las comisiones directivas de dichos PROCIs.

Está previsto que a finales de 1996 se hagan las consultas oficiales a los países para iniciar los procesos de colaboración y establecimiento de los PFN, y se promoverá la integración de una misión para hacer un diagnóstico y una propuesta integral atractiva para los donantes potenciales, para apoyar la operación del Sistema en las Américas.

La Oficina Regional de FAO en Chile y el IICA desde su Sede Central en Costa Rica, continuarán la función de apoyo a COREGAN hasta que se designe y establezca el Punto Focal Regional para las Américas, que cuente con estructura propia y entre en funcionamiento. Ello se espera que ocurra antes de finalizar 1997.

6. Intensificación de la Cooperación Interinstitucional en Tecnología Pecuaria

Como se planteó en la sección tercera de este trabajo, producto del Taller IICA-FAO-USDA, sobre Recursos Genéticos Animales, se concluye que los países han mostrado interés por aprovechar las ventajas de la cooperación horizontal para el manejo de los REGEAN en las Américas, y establecer mecanismos de alcance subregional e interamericano, en el contexto del Programa Mundial de FAO. Asimismo, han señalado la necesidad de integrar esfuerzos a nivel nacional y regional. Por otra parte los países reconocen la necesidad de aprovechar a los organismos gubernamentales internacionales para catalizar y apoyar el establecimiento y operación del Sistema Interamericano.

Pese a lo anterior, y al gran potencial de desarrollo ganadero que se estima para LAC, las manifestaciones de los países y los apoyos de la cooperación internacional no se reflejan hasta el momento en verdaderos esfuerzos de cooperación técnica horizontal entre los países. En términos generales las acciones en la materia pueden calificarse de modestas y cuando se trata de los recursos genéticos animales, prácticamente son inexistentes. Consolidar el establecimiento de un esfuerzo conjunto para atender la conservación y aprovechamiento de los REGEAN puede ser la piedra angular para construir un sistema más amplio de cooperación entre países en los diferentes campos de la producción animal.

Si bien el tema del presente documento es el de la cooperación recíproca entre países en recursos genéticos animales, un enfoque del mismo no puede ser abordada sin tener en cuenta el ámbito integral de cooperación interinstitucional en producción y salud animal.

En la sección cuarta de este documento se presentaron los programas de cooperación del IICA en investigación que incorporan directa o indirectamente la parte pecuaria, aunque con menos perfil que la parte agrícola. Es importante destacar que existen algunas redes sobre distintos aspectos de la producción pecuaria apoyados por otros organismos de cooperación técnica que han dado resultados muy importantes. Este es el caso de FAO en materia de desarrollo ganadero a través de la Comisión Regional y Desarrollo Ganadero y Sanidad Pecuaria; el de CIAT y su red de investigación en pastos tropicales, la RIMISP que bajo el enfoque de sistemas abarca aspectos pecuarios, entre otras. El mismo IICA ha apoyado un

proyecto sobre transferencia de tecnología y fomento de camélidos patrocinado por el FIDA. También se da el caso de RISPAL que terminó su función en 1994; en este caso, el CIID y el IICA están haciendo esfuerzos por gestar una nueva etapa con una visión renovada del rol y funcionamiento de esta Red sobre la base de lograr el desarrollo sostenible agropecuario vía la producción pecuaria.

Pese a lo anterior, la colaboración recíproca en la parte pecuaria que se ha dado en el pasado hoy no se presenta con la misma intensidad. En algunos PROCIs, se enuncia la cooperación en algunas especies animales; incluso se han formulado planes de trabajo conjunto entre instituciones, pero las acciones no se instrumentan. Es decir, no existe en la Región un proceso continuado de interacción interinstitucional para resolver problemas comunes, mediante la acción conjunta y sistemática en actividades de investigación y desarrollo tecnológico pecuario.

Una importante razón es que las instituciones nacionales, ante las circunstancias socioeconómicas de su entorno y la escasez de recursos, han dado mayor prioridad a programas de cooperación recíproca principalmente en el campo vegetal y en aquellos de naturaleza disciplinaria. Ello necesariamente se refleja en que la acción de los organismos de cooperación técnica y financiera, de dentro y fuera de la Región, adopten una situación similar en sus programas operativos. A la postre es "la institucionalidad cliente" la que establece prioridades y precisa la demanda de apoyo de los organismos de cooperación técnica internacional.

En síntesis, no existen programas continuados ni muchos menos "institucionalizados", o en vía de serlo, de corte subregional, regional o continental de cooperación recíproca y/o de integración tecnológica en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico pecuario, salvo las excepciones antes mencionadas.

En el contexto de la agricultura y la ganadería de los países de la Región, caracterizado por un mundo interdependiente en muchos ordenes pero también competitivo, y las consecuencias de un prolongado aislamiento, es urgente y necesario aunar esfuerzos para intensificar la cooperación interinstitucional en el desarrollo tecnológico de la producción animal. Ello requiere la creación de nuevos arreglos institucionales, conducentes a la cooperación interinstitucional extranacional, teniendo en cuenta las experiencias de las redes y programas existentes, la presencia de organismos de cooperación técnica, y por sobretodo, el entusiasmo y compromiso de las instituciones nacionales, públicas y privadas, relacionadas con el tema así como el apoyo de los respectivos gobiernos de los países. Se propone que la cooperación internacional no sea solo reactiva a las demandas, sino proactiva para facilitar y apoyar estos esfuerzos con base en las prioridades establecidas por los propios países. Los arreglos institucionales varían según la naturaleza del tema y los actores involucrados.

Para concretar lo anterior, se requiere un sencillo pero serio trabajo de "ingeniería institucional", que contemple bien el diseño de un marco "cúpula" a manera de sistema, programa o gran red cooperativa para las Américas, compuesta por subprogramas o redes temáticas o por grupos de especies sobre investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología para la producción y salud animal. También otra opción es constituir mecanismos individuales colaborativos entre países especializados por ecosistemas, subregiones, especies y temas disciplinarios como es el caso de los recursos genéticos

animales, sin establecer el marco "cúpula" arriba señalado. Se insiste en no perder la perspectiva del ámbito mayor de producción animal, por los vacíos ya anotados y, porque las acciones en conservación y utilización de recursos genéticos pueden verse fortalecidas. La instrumentación de mecanismos como los propuestos, deben contemplar e impulsar aún más el esfuerzo ya iniciado de instrumentación del Programa Mundial de Recursos Genéticos Animales en las Américas, iniciado mediante la acción conjunta IICA-FAO primero con el Taller de Costa Rica en Julio de 1995 y posteriormente con la conformación del COREGAN como se describió en la sección 5.3, del presente documento.

Si bien hay que actualizar y afinar las prioridades regionales y subregionales para las acciones técnicas cooperativas, hay ya antecedentes y bases importantes. Este es el caso de los trabajos del anterior RISPAL, los de FAO en el marco de la Comisión Regional de Desarrollo Ganadero y las conclusiones y recomendaciones de la reunión del ILRI en Costa Rica en 1995, con apoyo del IICA y del CIID. En dicha reunión representantes de institucionales de investigación plantearon los limitantes tecnológicos más importantes de la producción pecuaria, para ser abordados a través de actividades de investigación en proyectos nacionales y regionales con la activa participación de los centros internacionales.

7. Referencias Bibliográficas

Alarcón M., E. El programa pecuario dentro del Plan Nacional de Investigación Agropecuaria del ICA. En: Encuentro Nacional de Zootecnia, 3o. noviembre de 1981. Memorias. Bogotá, 50 p.

Alarcón E. 1993. Cooperación recíproca horizontal tecnológica de apoyo al desarrollo agropecuario regional. En: Fundaciones privadas de investigación y desarrollo agropecuario de América Latina y el Caribe: Estrategia para acciones conjuntas. p. 23-40.

Alarcón, E; González, E y Hammond, K. 1996. Memoria del Taller: Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales. FAO, USDA, IICA. San José, Costa Rica. IICA ISSN 0253-4746. 1996. 202 p.

Arellano, Sota C. 1996. Analysis of the livestock sector in Latin American and the Caribbean 1994-1996. FAO, Commission on Livestock Development for Latin America and the Caribbean. Fifth Session, San Jose, Costa Rica.

González, E. y Vásquez C. Síntesis de las presentaciones de los países participantes sobre la situación de los recursos genéticos animales. En: Memoria del Taller Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales. IICA-FAO-USDA. Costa Rica. IICA ISSN 0253-4746. 1996. p. 33-61.

CEPAL. 1996. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1995. Naciones Unidas.

FAO. 1992. Report of the Expert Consultation on the Management of Global Animal Genetic Resources. Rome, Italy.

FAO. 1995. Anuario de Producción. Vol. 48, 1994. Colección FAO: Estadística No. 125. Roma, Italia.

FAO. 1995. Agricultura Mundial Hacia el Año 2010. Dirigido por Nikos Alexandratos. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, España.

FAO-UNEP. 1995. World Watch List for Domestic Animal Diversity. 2nd Edition, edited by: Beate D. Scherf. Rome, Italy.

IICA-FAO. 1996. Ayuda de Memoria de la primera reunión del Grupo Consultivo para el Manejo de los Recursos Genéticos Animales en las Américas (COREGAN). San José, Costa Rica.

ILRI-IDRC-IICA 1995. Latin American and Caribbean Research Priorities. Summary Report prepared by M. Ruiz, C. Sere, H. Li Pun and P. Gardiner. San Jose, Costa Rica

UNEP. 1993. United Nations Environment Programme. Environmental Data Report, 1993-1994.

USDA. 1990. World Agriculture Trends and Indicators. Statistical Brell. No. 185.

i:\genético\libero.ani

LEY NO. 7416

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SUS ANEXOS
I Y II FIRMADO EL 13 DE JUNIO DE 1992
EN RIO DE JANEIRO, BRASIL**

Observando asimismo que la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.

Observando igualmente que la adopción de medidas ex situ, preferentemente en el país de origen, también desempeña una función importante.

Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

Reconociendo asimismo la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y afirmando la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas encaminadas a la conservación de la diversidad biológica.

Destacando la importancia y la necesidad de promover la cooperación internacional, regional y mundial entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental para la conservación de la diversidad biológica y utilización sostenible de sus componentes, y reconociendo que los recursos biológicos y las tecnologías pertinentes pueden utilizarse de manera sostenible a escala mundial de forma que se beneficie a la humanidad de la diversidad biológica.

Reconociendo también que es necesario adoptar disposiciones especiales para atender a las necesidades de los países en desarrollo, incluidos el suministro de recursos financieros, técnicos y científicos, y el debido acceso a las tecnologías pertinentes.

Tomando nota a este respecto de las condiciones especiales de los países menos adelantados y de los pequeños Estados insulares.

Reconociendo que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica y que cabe esperar que esas inversiones entrañen una amplia gama de beneficios ecológicos, económicos y sociales.

Reconociendo que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo.

Conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son vitales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías.

Tomando nota de que, en definitiva, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica fortalecerán las relaciones de amistad entre los Estados y contribuirán a la paz de la humanidad.

Deseario fortalecer y complementar los arreglos internacionales existentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Y

Resolvió, a este fin, utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1. Objetivos

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 2. Términos utilizados

A los efectos del presente Convenio:

Por "área protegida". Se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

Por "biotecnología". Se entiende toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

Por "condiciones in situ". Se entienden las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en el caso de las especies domesticadas, en hábitats en los que se hayan desarrollado sus propiedades específicas.

Por "conservación ex situ". Se entiende la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales.

Por "conservación in situ". Se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales, y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en sus entornos naturales, desarrollando sus propiedades específicas.

Por "diversidad biológica". Se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos, y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

Por "ecosistema". Se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos, y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

Por "especie domesticada o cultivada". Se entiende una especie en cuyo proceso de evolución han influido los seres humanos para satisfacer sus propias necesidades.

Por "hábitat". Se entiende el lugar o tipo de ambiente en el que existe naturalmente un organismo o una población.

Por "material genético". Se entiende todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia.

Por "organización de integración económica regional". Se entiende una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencias en los asuntos regidos por el presente Convenio y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar el Convenio o adherirse a él.

Por "pais de origen de recursos genéticos". Se entiende el país que posee esos recursos genéticos en condiciones in situ.

Por "pais que aporta recursos genéticos". Se entiende el país que suministra recursos genéticos obtenidos de fuentes in situ, incluidas las poblaciones de especies silvestres y domesticadas, o de fuentes ex situ, que pueden tener o no su origen en ese país.

Por "recursos biológicos". Se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por "recursos genéticos". Se entiende el material genético de valor real o potencial.

El término "tecnología" incluye la biotecnología.

Por "utilización sostenible". Se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explorar sus propios recursos en el ámbito de su jurisdicción nacional y de la explotación de sus recursos que las actividades que se llevan a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Artículo 4. Ámbito jurisdiccional

Con respecto a los recursos de otros Estados, y a menos que se establezca expresamente otra cosa en el presente Convenio, las disposiciones del Convenio se aplicarán en virtud del derecho de cada Parte Contratante:

- En el caso de componentes de la diversidad biológica, en las zonas dentro de los límites de su jurisdicción nacional. Y
- En el caso de procesos y actividades realizados bajo su jurisdicción o control, y con independencia de donde se manifiesten sus efectos, dentro o fuera de las zonas sujetas a su jurisdicción nacional.

Artículo 5. Cooperación

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, cooperará con otras Partes Contratantes, directamente o cuando proceda, a través de las organizaciones internacionales competentes, en lo que respecta a las zonas no sujetas a jurisdicción nacional, y en otras cuestiones de interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación

y la utilización sostenible

Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

- Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada. Y

- Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

Artículo 7. Identificación y seguimiento

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, en especial para los fines de los artículos 8 a 10:

- Identificará los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible, teniendo en consideración la lista indicativa de categorías que figura en el Anexo I.
- Procederá, mediante muestreo y otras técnicas, al seguimiento de los componentes de la diversidad biológica identificados de conformidad con el apartado a), prestando especial atención a los que requieran la adopción de medidas urgentes de conservación y a los que ofrezcan el mayor potencial para la utilización sostenible.
- Identificará los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y procederá, mediante muestreo y otras técnicas, al seguimiento de esos efectos. Y
- Mantendrá y organizará, mediante cualquier mecanismo, los datos derivados de las actividades de identificación y seguimiento de conformidad con los apartados a), b) y c) de este artículo.

Artículo 8. Conservación in situ

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
- Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
- Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible.
- Promoverá la protección de ecosistemas y habitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.
- Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.
- Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación.
- Establecerá o mantendrá medidas para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.
- Impedirá que se introduzcan, deliberada o erráticamente, especies exóticas que amenacen a los sistemas, habitats o especies.

- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.
- j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.
- k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.
- l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes.
- m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a), b) y c) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, y principalmente a fin de promover las medidas in situ:

- a) Adoptará medidas para la conservación ex situ de componentes de la diversidad biológica, preferiblemente en el país de origen de esos componentes.
- b) Establecerá y mantendrá instalaciones para la conservación ex situ y la investigación de plantas, animales y microorganismos, preferiblemente en el país de origen de recursos genéticos.
- c) Adoptará medidas destinadas a la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas y a la reintroducción de éstas en sus hábitats naturales en condiciones apropiadas.
- d) Reglamentará y gestionará la recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales a efectos de conservación ex situ, con objeto de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones in situ de las especies, salvo cuando se requieran medidas ex situ temporales especiales conforme al apartado c) de este artículo. Y
- e) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación ex situ a que se refieren los apartados a), b) y c) de este artículo y en el establecimiento y mantenimiento de instalaciones para la conservación ex situ en países en desarrollo.

Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones.
- b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica.

c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.

d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido. Y

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

Artículo 11. Incentivos

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, adoptará medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Artículo 12. Investigación y capacitación

Las Partes Contratantes, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo:

- a) Establecerán y mantendrán programas de educación y capacitación científica y técnica en medidas de identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes, y prestarán apoyo para tal fin cuando en las necesidades específicas de los países en desarrollo, se requiera.
- b) Promoverán y fomentarán la investigación que contribuya a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, particularmente en los países en desarrollo, entre otras cosas, de conformidad con las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes a raíz de las recomendaciones del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. Y
- c) De conformidad con las disposiciones de los artículos 16, 18 y 20, promoverán la utilización de recursos científicos en materia de investigaciones sobre diversidad biológica para la elaboración de métodos de conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos, y cooperarán en esa esfera.

Artículo 13. Educación y conciencia pública

Las Partes Contratantes:

- a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación. Y
- b) Cooperarán, según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso

I. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

c) Promoverá, con carácter recíproco, la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción o control que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a jurisdicción nacional, alentando la contratación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda.

d) Notificará inmediatamente, en caso de que se origine bajo su jurisdicción o control peligros inminentes o graves para la diversidad biológica o daños a esa diversidad en la zona bajo la jurisdicción de otros Estados o en zonas más allá de los límites de la jurisdicción nacional, a los Estados que puedan verse afectados por esos peligros o daños, además de indicar medidas para prevenir o reducir el mismo caso pudiese ser posible.

e) Promoverá arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otro índole que causen graves e inmediatos peligros para la diversidad biológica, apoyará la cooperación internacional para combatir tales actividades, y cuando proceda, sobre el terreno de la diversidad biológica, promoverá la cooperación científica internacional, en particular en el campo de la genética.

2. La Conferencia de las Partes examinará, sobre la base de estudios que se llevarán a cabo, la cuestión de la responsabilidad y reparación, incluso el resarcimiento, y de indemnización por daños producidos a la diversidad biológica, salvo cuando sea incompatible con los principios y normas internacionales.

Artículo 15. Acceso a los recursos genéticos

1. En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumba a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional.

2. Cada Parte Contratante procurará crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientalmente adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del presente Convenio.

3. A los efectos del presente Convenio, los recursos genéticos suministrados por una Parte Contratante a los que se refieren este artículo y los artículos 16 y 19 son únicamente los suministrados por Partes Contratantes que son países de origen de esos recursos o por las Partes que hayan adquirido los recursos genéticos de conformidad con el presente Convenio.

4. Cuando se conceda acceso, éste será en condiciones mutuamente convenientes y estará sometido a lo dispuesto en el presente artículo.

5. El acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la Parte Contratante que proporcione los recursos, a menos que esa Parte decida otra cosa.

6. Cada Parte Contratante procurará promover y realizar investigaciones científicas basadas en los recursos genéticos proporcionados por otras Partes Contratantes con la plena participación de esas Partes Contratantes, y de ser posible en ellas.

7. Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los artículos 16 y 19, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los artículos 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte Contratante que aporta esos recursos. Esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas.

Artículo 16. Acceso a la tecnología y transferencia de tecnología

1. Cada Parte Contratante, reconociendo que la tecnología incluye la biotecnología, y que tanto el acceso a la tecnología como su transferencia entre Partes Contratantes son elementos esenciales para el logro de los objetivos del presente Convenio, se compromete, con sujeción a las disposiciones del presente artículo, a asegurar y/o facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos y no causen daños significativos al medio ambiente, así como la transferencia de esas tecnologías.

2. El acceso de los países en desarrollo a la tecnología y la transferencia de tecnología a esos países, a que se refiere el párrafo 1, se asegurará y/o facilitará en condiciones justas y en los términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo, y, cuando sea necesario, de conformidad con el mecanismo financiero establecido en los artículos 20 y 21. En el caso de tecnología sujeta a patentes y otros derechos de propiedad intelectual, el acceso a esa tecnología y su transferencia se asegurarán en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella. La aplicación de este párrafo se ajustará a los párrafos 3, 4 y 5 del presente artículo.

3. Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que se asegure a las Partes Contratantes, en particular las que son países en desarrollo, que aportan recursos genéticos, el acceso a la tecnología que utilice ese material y la transferencia de esa tecnología, en condiciones mutuamente acordadas, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual, cuando sea necesario mediante las disposiciones de los artículos 20 y 21, y con arreglo al derecho internacional y en armonía con los párrafos 4 y 5 del presente artículo.

4. Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que el sector privado facilite el acceso a la tecnología a que se refiere el párrafo 1, su desarrollo conjunto y su transferencia en beneficio de las instituciones gubernamentales y el sector privado de los países en desarrollo y a ese respecto acatará las obligaciones establecidas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo.

5. Las Partes Contratantes, reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar por que esos derechos apoyen y no se opongan a los objetivos del presente Convenio.

Artículo 17. Intercambio de información

1. Las Partes Contratantes facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo.
2. Ese intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con las tecnologías mencionadas en el párrafo 1 del artículo 16. También incluirá, cuando sea viable, la repatriación de la información.

Artículo 18. Cooperación científica y técnica

1. Las Partes Contratantes fomentarán la cooperación científica y técnica internacional en la esfera de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, cuando sea necesario por conducto de las instituciones nacionales e internacionales competentes.
2. Cada Parte Contratante promoverá la cooperación científica y técnica con otras Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, en la aplicación del presente Convenio, mediante, entre otras cosas, el desarrollo y la aplicación de políticas nacionales. Al fomentar esa cooperación debe prestarse especial atención al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional, mediante el desarrollo de los recursos humanos y la creación de instituciones.
3. La Conferencia de las Partes, en su primera reunión, determinará la forma de establecer un mecanismo de facilitación para promover y facilitar la cooperación científica y técnica.
4. De conformidad con la legislación y las políticas nacionales, las Partes Contratantes fomentarán y desarrollarán métodos de cooperación para el desarrollo y utilización de tecnologías, incluidas las tecnologías autóctonas y tradicionales, para la consecución de los objetivos del presente Convenio. Con tal fin, las Partes Contratantes promoverán también la cooperación para la capacitación de personal y el intercambio de expertos.

5. Las Partes Contratantes, si así lo convienen de mutuo acuerdo, fomentarán el establecimiento de programas conjuntos de investigación y de empresas conjuntas para el desarrollo de tecnologías pertinentes para los objetivos del presente Convenio.

Artículo 19. Gestión de la biotecnología y distribución de sus beneficios

1. Cada Parte Contratante adoptará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, para asegurar la participación efectiva en las actividades de investigación sobre biotecnología de las Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, que aportan recursos genéticos para tales investigaciones, y, cuando sea factible, en esas Partes Contratantes.
2. Cada Parte Contratante adoptará todas las medidas prácticas para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes. Dicho acceso se concederá conforme a condiciones determinadas por mutuo acuerdo.

3. Las Partes estudiarán la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca procedimientos adecuados, incluido en particular el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

4. Cada Parte Contratante proporcionará, directamente o exigiéndoselo a toda persona natural o jurídica bajo su jurisdicción que suministre los organismos a los que se hace referencia en el párrafo 3, toda la información disponible acerca de las reglamentaciones relativas al uso y la seguridad requeridas por esa Parte Contratante para la manipulación de dichos organismos, así como toda información disponible sobre los posibles efectos adversos de los organismos específicos de que se trate, a la Parte Contratante en la que esos organismos hayan de introducirse.

Artículo 20. Recursos financieros

1. Cada Parte Contratante se compromete a proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio, de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales.

2. Las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo puedan sufragar íntegramente los costos incrementales de actividades que entrañen la aplicación de medidas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del presente Convenio y beneficio de las disposiciones del Convenio. Esos costos se determinarán de común acuerdo entre cada Parte que sea país en desarrollo y la estructura institucional contemplada en el artículo 21, de conformidad con la política, la estrategia, las prioridades programáticas, los criterios de elegibilidad y una lista indicativa de esos incrementales establecida por la Conferencia de las Partes. Otras Partes, incluidos los países que se encuentran en un proceso de transición hacia una economía de mercado, podrán asumir voluntariamente las obligaciones de las Partes que son países desarrollados. A los efectos del presente artículo, la Conferencia de las Partes establecerá, en su primera reunión, una lista de Partes que son países desarrollados y de otras Partes que asuman voluntariamente las obligaciones de las Partes que son países desarrollados. La Conferencia de las Partes examinará periódicamente la lista y la modificará si es necesario. Se fomentará también la aportación de contribuciones voluntarias por parte de otros países y fuentes. Para el cumplimiento de esos compromisos se tendrán en cuenta la necesidad de conseguir que la corriente de fondos sea suficiente, previsible y oportuna y la importancia de distribuir los costos entre las Partes contribuyentes incluidas en la lista.

3. Las Partes que son países desarrollados podrán aportar asimismo recursos financieros relacionados con la aplicación del presente Convenio por conducto de canales bilaterales, regionales y multilaterales de otro tipo, y las Partes que son países en desarrollo podrán utilizar dichos recursos.

4. La medida en que las Partes que sean países en desarrollo cumplan efectivamente las obligaciones contraídas en virtud de este Convenio dependerá del cumplimiento efectivo por las Partes que sean países desarrollados de sus obligaciones en virtud de este Convenio relativas a los recursos financieros y a la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta a este

respecto que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y supremas de las Partes que son países en desarrollo.

5. Las Partes tendrán plenamente en cuenta las necesidades concretas y la situación especial de los países menos adelantados en sus medidas relacionadas con la financiación y la transferencia de tecnología.
6. Las Partes Contratantes también tendrán en cuenta las condiciones especiales que son resultado de la dependencia respecto de la diversidad biológica, su distribución y su ubicación, en las Partes que son países en desarrollo, en especial los Estados insulares pequeños.

7. También se tendrá en cuenta la situación especial de los países en desarrollo incluidos los que son más vulnerables desde el punto de vista del medio ambiente, como los que posean zonas áridas y semiáridas, costeras y montañosas.

Artículo 21. Mecanismo financiero

1. Se establecerá un mecanismo para el suministro de recursos financieros a los países en desarrollo Partes a los efectos del presente Convenio, con carácter de subvenciones o en condiciones favorables, y cuyos elementos fundamentales se describen en el párrafo 2 del artículo 20. El mecanismo funcionará bajo la autoridad y supervisión de la Conferencia de las Partes a los efectos de este Convenio, así como de las disposiciones que se adopten en el momento de la creación de dicho mecanismo, y en el momento de la entrada en vigor del presente Convenio. A los efectos del presente artículo, la Conferencia de las Partes se referirá a los países en desarrollo, a las prioridades programáticas y los criterios para el acceso a esos recursos y su utilización. En las disposiciones se habrá de tener en cuenta la necesidad de una economía de fondos previsible, suficiente y oportuna, tal como se indica en el artículo 20 y de conformidad con el volumen de recursos necesarios, que la Conferencia de las Partes decidirá periódicamente, así como la importancia de compartir los costos entre las Partes contribuyentes incluidas en la lista mencionada en el párrafo 2 del artículo 20. Los países desarrollados Partes y otros países y fuentes podrán también aportar contribuciones voluntarias. El mecanismo funcionará con un sistema de gobierno democrático y transparente.

2. De conformidad con los objetivos del presente Convenio, la Conferencia de las Partes establecerá en su primera reunión la política, la estrategia y las prioridades programáticas, así como las directrices y los criterios detallados para el acceso a los recursos financieros y su utilización, incluidos el seguimiento y la evaluación periódicos de esa utilización. La Conferencia de las Partes adoptará las disposiciones para dar efecto al párrafo 1, tras consulta con la estructura institucional encargada del funcionamiento del mecanismo financiero.

3. La Conferencia de las Partes examinará la eficacia del mecanismo establecido con arreglo a este artículo, comprendidos los criterios y las directrices a que se hace referencia en el párrafo 2 cuando hayan transcurrido al menos dos años de la entrada en vigor del presente Convenio, y periódicamente en adelante. Sobre la base de ese examen adoptará las medidas adecuadas para mejorar la eficacia del mecanismo, si es necesario.

4. Las Partes Contratantes estudiarán la posibilidad de reforzar las instituciones financieras existentes con el fin de facilitar recursos financieros para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Artículo 22. Relación con otros convenios internacionales

1. Las disposiciones de este Convenio no afectarán a los derechos y obligaciones de toda Parte Contratante derivados de cualquier acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro.
2. Las Partes Contratantes aplicarán el presente Convenio con respecto al medio marino, de conformidad con los derechos y obligaciones de los Estados con arreglo al derecho del mar.

Artículo 23. Conferencia de las Partes

1. Queda establecida una Conferencia de las Partes. El Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente convocará la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Convenio. De allí en adelante, las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes se celebrarán a los intervalos regulares que determine la Conferencia en su primera reunión.

2. Las reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes se celebrarán cuando la Conferencia lo estime necesario o cuando cualquiera de las Partes lo solicite por escrito, siempre que, dentro de los seis meses siguientes de haber recibido de la Secretaría comunicación de dicha solicitud, un tercio de las Partes, como mínimo, lo apoye.

3. La Conferencia de las Partes aprobará y adoptará por consenso su reglamento interno y los de los intervalos que regirá la financiación de la Secretaría. En cada reunión ordinaria la Conferencia de las Partes aprobará un presupuesto para el ejercicio financiero que transcurrirá hasta la reunión ordinaria siguiente.

4. La Conferencia de las Partes examinará la aplicación de este Convenio y, con ese fin:

- a) Establecerá la forma y los intervalos para transmitir la información que deberá presentarse de conformidad con el artículo 26, y examinará esa información, así como los informes presentados por cualquier órgano subsidiario.
- b) Examinará el asesoramiento científico, técnico y tecnológico sobre la diversidad biológica facilitado conforme al artículo 25.
- c) Examinará y adoptará, según proceda, protocolos de conformidad con el artículo 28.
- d) Examinará y adoptará, según proceda, las enmiendas al presente Convenio y a sus anexos, conforme a los artículos 29 y 30.
- e) Examinará las enmiendas a todos los protocolos, así como a todos los anexos de los mismos y, si así se decide, recomendará su adopción a las Partes en el protocolo pertinente.
- f) Examinará y adoptará anexos adicionales al presente Convenio, según proceda, de conformidad con el artículo 30.
- g) Establecerá los órganos subsidiarios, especialmente de asesoramiento científico y técnico, que se consideren necesarios para la aplicación del presente Convenio.

- h) Entrará en contacto, por medio de la Secretaría, con los órganos ejecutivos de los convenios que traten cuestiones reguladas por el presente Convenio, con miras a establecer formas adecuadas de cooperación con ellos. Y
- i) Examinará y tomará todas las demás medidas necesarias para la consecución de los objetivos del presente Convenio a la luz de la experiencia adquirida durante su aplicación.
5. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado que no sea Parte en el presente Convenio, podrán estar representados como observadores en las reuniones de la Conferencia de las Partes. Cualquiera otro organismo nacional o internacional, ya sea gubernamental o no gubernamental, con competencia en las esferas relacionadas con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, que haya informado a la Secretaría de su deseo de estar representado, como observador, en una reunión de la Conferencia de las Partes, podrá ser admitido a participar salvo si un tercio, por lo menos, de las Partes presentes se oponen a ello. La admisión y participación de observadores estarán sujetas al reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

Artículo 24. Secretaría

1. Queda establecida una Secretaría, con las siguientes funciones:
- a) Organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes previstas en el artículo 23 y prestar los servicios necesarios.
- b) Investigar las funciones que se le asignen en los protocolos.
- c) Preparar informes acerca de las actividades que desarrolle en desempeño de sus funciones en virtud del presente Convenio, para presentarlos a la Conferencia de las Partes.
- d) Asegurar la coordinación necesaria con otros organismos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones. Y
- e) Desempeñar las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.
2. En su primera reunión ordinaria, la Conferencia de las Partes designará la Secretaría escogiendo entre las organizaciones internacionales competentes que se hayan mostrado dispuestas a desempeñar las funciones de Secretaría establecidas en el presente Convenio.

Artículo 25. Organismo subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico

1. Queda establecido un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico a fin de proporcionar a la Conferencia de las Partes y, cuando proceda, a sus otros órganos subsidiarios, asesoramiento oportuno sobre la aplicación del presente Convenio. Este órgano estará abierto a la participación de todas las Partes y será multidisciplinario. Estará integrado por representantes de los gobiernos con competencia en el campo de especialización pertinente. Presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor.
2. Bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, de conformidad con directrices establecidas por ésta y a petición de la propia Conferencia, este órgano:
- a) Proporcionará evaluaciones científicas y técnicas del estado de la diversidad biológica.

- b) Preparará evaluaciones científicas y técnicas de los efectos de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.
- c) Identificará las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y prestará asesoramiento sobre las formas de promover el desarrollo y/o la transferencia de esas tecnologías.
- d) Prestará asesoramiento sobre los programas científicos y la cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Y
- e) Responderá a las preguntas de carácter científico, técnico, tecnológico y metodológico que le planteen la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios.
3. La Conferencia de las Partes podrá ampliar ulteriormente las funciones, el mandato, la organización y el funcionamiento de este órgano.

Artículo 26. Informes

Cada Parte Contratante, con la periodicidad que determine la Conferencia de las Partes, presentará a la Conferencia de las Partes informes sobre las medidas que hay a adoptado para la aplicación de las disposiciones del presente Convenio y sobre la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos del Convenio.

Artículo 27. Solución de controversias

1. Si se suscita una controversia entre Partes Contratantes en relación con la interpretación o aplicación del presente Convenio, las Partes interesadas tratarán de resolverla mediante negociación.
2. Si las Partes interesadas no pueden llegar a un acuerdo mediante negociación, podrán solicitar conjuntamente los buenos oficios o la mediación de una tercera Parte.
3. Al ratificar, aceptar, aprobar el presente Convenio, o al adherirse a él, o en cualquier momento posterior, un Estado o una organización de integración económica regional podrá declarar, por comunicación escrita enviada al Depositario, que en el caso de una controversia no resuelta de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 o en el párrafo 2 del presente artículo, acepta uno o los dos medios de solución de controversias que se indican a continuación, reconociendo su carácter obligatorio:

- a) Arbitraje de conformidad con el procedimiento establecido en la parte I del anexo II.
- b) Presentación de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.
4. Si en virtud de lo establecido en el párrafo 3 del presente artículo, las partes en la controversia no han aceptado el mismo procedimiento o ningún procedimiento, la controversia se someterá a conciliación de conformidad con la parte 2 del anexo II, a menos que las partes acuerden otra cosa.
5. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán respecto de cualquier protocolo, salvo que en dicho protocolo se indique otra cosa.

Artículo 28. Adopción de protocolos

1. Las Partes Contratantes cooperarán en la formulación y adopción de protocolos del presente Convenio.
2. Los protocolos serán adoptados en una reunión de la Conferencia de las Partes.

3. La Secretaría comunicará a las Partes Contratantes el texto de cualquier protocolo propuesto por lo menos seis meses antes de celebrarse esa reunión.

Artículo 29. Enmendadas al Convenio o los protocolos

1. Cualquiera de las Partes Contratantes podrá proponer enmiendas al presente Convenio. Cualquiera de las Partes en un protocolo podrá proponer enmiendas a ese protocolo.

2. Las enmiendas al presente Convenio se adoptarán en una reunión de la Conferencia de las Partes. Las enmiendas a cualquier protocolo se aprobarán en una reunión de las Partes en el protocolo de que se trate. El texto de cualquier enmienda propuesta al presente Convenio o a cualquier protocolo, salvo si en tal protocolo se dispone otra cosa, será comunicado a las Partes en el instrumento de que se trate por la Secretaría por lo menos seis meses antes de la reunión en que se proponga su adopción. La Secretaría comunicará también las enmiendas propuestas a los signatarios del presente Convenio para su información.

3. Las Partes Contratantes harán todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier propuesta de enmienda al presente Convenio o a cualquier protocolo. Una vez agotados todos los esfuerzos por lograr un consenso sin que se haya llegado a un acuerdo, la enmienda se adoptará, por el mismo número de votos que se haya obtenido de dos tercios de las Partes Contratantes en el instrumento de que se trate, presentes y votantes en la reunión, y será presentada a todas las Partes Contratantes por el Depositario para su ratificación, aceptación o aprobación.

4. La ratificación, aceptación o aprobación de las enmiendas serán notificadas al Depositario por escrito. Las enmiendas adoptadas de conformidad con el párrafo 3 de este artículo entrarán en vigor, respecto de las Partes que las hayan aceptado, el nonagésimo día después de la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación por dos tercios, como mínimo, de las Partes Contratantes en el presente Convenio o de las Partes en el protocolo de que se trate, salvo si en este último se dispone otra cosa. De allí en adelante, las enmiendas entrarán en vigor respecto de cualquier otra Parte el nonagésimo día después de la fecha en que esa Parte haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de las enmiendas.

5. A los efectos de este artículo, por "Partes presentes y votantes" se entiende las Partes que estén presentes y emitan un voto afirmativo o negativo.

Artículo 30. Adopción y enmienda de anexos

1. Los anexos del presente Convenio o de cualquier protocolo formarán parte integrante del Convenio o de dicho protocolo, según preceda, y, a menos que se disponga expresamente otra cosa, se entenderá que toda referencia al presente Convenio o sus protocolos atañe al mismo tiempo a cualquiera de los anexos. Esos anexos tratarán exclusivamente de cuestiones de procedimiento, científicas, técnicas y administrativas.

2. Salvo si se dispone otra cosa en cualquiera de los protocolos respecto de sus anexos, para la propuesta, adopción y entrada en vigor de anexos adicionales al presente Convenio o de anexos de un protocolo se seguirá el siguiente procedimiento:

a) Los anexos del presente Convenio y de cualquier protocolo se proponerán y adoptarán según el procedimiento descrito en el artículo 29.

b) Toda Parte que no pueda aceptar un anexo adicional del presente Convenio o un anexo de cualquiera de los protocolos en que sea Parte lo notificará por escrito al Depositario dentro del año siguiente a la fecha de la comunicación de la adopción por el Depositario. El Depositario comunicará sin demora a todas las Partes cualquier notificación recibida. Una Parte podrá en cualquier momento retirar una declaración anterior de objeción, y en tal caso los anexos entrarán en vigor respecto de dicha Parte, con sujeción a lo dispuesto en el apartado c) del presente artículo.

c) Al vencer el plazo de un año contado desde la fecha de la comunicación de la adopción por el Depositario, el anexo entrará en vigor para todas las Partes en el presente Convenio o en el protocolo de que se trate que no hayan hecho una notificación de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) de este párrafo.

3. La propuesta, adopción y entrada en vigor de enmiendas a los anexos del presente Convenio o de cualquier protocolo estarán sujetas al mismo procedimiento aplicado en el caso de la propuesta, adopción y entrada en vigor de anexos del Convenio o anexos de un protocolo.

4. Cuando un nuevo anexo o una enmienda a un anexo se relacione con una enmienda al presente Convenio o a cualquier protocolo, el nuevo anexo o el anexo modificado no entrará en vigor hasta que entre en vigor la enmienda al Convenio o al protocolo de que se trate.

Artículo 31. Derecho de voto

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 de este artículo, cada una de las Partes Contratantes en el presente Convenio en cualquier protocolo tendrá un voto.

2. Las organizaciones de integración económica regional ejercerán su derecho de voto, en asuntos de su competencia, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes Contratantes en el presente Convenio o en el protocolo pertinente. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y viceversa.

Artículo 32. Relación entre el presente Convenio y sus protocolos

1. Un Estado o una organización de integración económica regional no podrá ser Parte en un protocolo a menos que sea, o se haga al mismo tiempo, Parte Contratante en el presente Convenio.

2. Las decisiones relativas a cualquier protocolo sólo podrán ser adoptadas por las Partes en el protocolo de que se trate. Cualquier Parte Contratante que no haya ratificado, aceptado o aprobado un protocolo podrá participar como observadora en cualquier reunión de las Partes en ese protocolo.

Artículo 33. Firma

El presente Convenio estará abierto a la firma en Río de Janeiro para todos los Estados y para cualquier organización de integración económica regional desde el 5 de junio de 1992 hasta el 14 de junio de 1992, y en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, desde el 15 de junio de 1992 hasta el 4 de junio de 1993.

Artículo 34. Ratificación, aceptación o aprobación

1. El presente Convenio y cualquier protocolo estarán sujetos a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados y por las organizaciones de integración económica regional. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Depositario.

2. Toda organización de las que se mencionan en el párrafo 1 de este artículo que pase a ser Parte Contratante en el presente Convenio o en cualquier protocolo, sin que sean Partes Contratantes en ellos sus Estados miembros, quedará vinculada por todas las obligaciones contraídas en virtud del Convenio o del protocolo, según corresponda. En el caso de dichas organizaciones, cuando uno o varios de sus Estados miembros sean Partes Contratantes en el presente Convenio o en el protocolo pertinente, la organización y sus Estados miembros decidirán acerca de sus responsabilidades respectivas en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Convenio o del protocolo, según corresponda. En tales casos, la organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer concurrentemente los derechos previstos en el presente Convenio o en el protocolo pertinente.
3. En sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, las organizaciones mencionadas en el párrafo 1 de este artículo declararán el ámbito de su competencia con respecto a las materias reguladas por el presente Convenio o por el protocolo pertinente. Esas organizaciones también informarán al Depositario sobre cualquier modificación pertinente del ámbito de su competencia.

Artículo 35. Adhesión

1. El presente Convenio y cualquier protocolo estarán abiertos a la adhesión de los Estados y de las organizaciones de integración económica regional a partir de la fecha en que expire el plazo para la firma del Convenio o del protocolo pertinente. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Depositario.
2. En sus instrumentos de adhesión, las organizaciones a que se hace referencia en el párrafo 1 de este artículo declararán el ámbito de su competencia con respecto a las materias reguladas por el presente Convenio o por el protocolo pertinente. Esas organizaciones también informarán al Depositario sobre cualquier modificación pertinente del ámbito de su competencia.
3. Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 34 se aplicarán a las organizaciones de integración económica regional que se adhieran al presente Convenio o a cualquier protocolo.

Artículo 36. Entrada en vigor

1. El presente Convenio entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
2. Todo protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que haya sido depositado el número de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión estipulado en dicho protocolo.
3. Respecto de cada Parte Contratante que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio o que se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Convenio entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que dicha Parte haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
4. Todo protocolo, salvo que en él se disponga otra cosa, entrará en vigor para la Parte Contratante que lo ratifique, acepte o apruebe o que se adhiera a él después de su entrada en vigor conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 de este artículo el nonagésimo día después de la fecha en que dicha Parte

Contratante deposite su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en la fecha en que el presente Convenio entre en vigor para esa Parte Contratante, si esta segunda fecha fuera posterior.

5. A los efectos de los párrafos 1 y 2 de este artículo, los instrumentos depositados por una organización de integración económica regional no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de tal organización.

Artículo 37. Reservas

No se podrán formular reservas al presente Convenio.

Artículo 38. Denuncia

1. En cualquier momento después de la expiración de un plazo de dos años contado desde la fecha de entrada en vigor de este Convenio para una Parte Contratante, esa Parte Contratante podrá denunciar el Convenio mediante notificación por escrito al Depositario.
2. Esa denuncia será efectiva después de la expiración de un plazo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación, o en una fecha posterior que se haya especificado en la notificación de la denuncia.
3. Se considerará que cualquier Parte Contratante que denuncie el presente Convenio denuncia también los protocolos en los que es Parte.

Artículo 39. Disposiciones financieras provisionales

A condición de que se hay a reconstruido plenamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 21, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, será la estructura institucional a que se hace referencia en el artículo 21 durante el período comprendido entre la entrada en vigor del presente Convenio y la primera reunión de la Conferencia de las Partes, o hasta que la Conferencia de las Partes decida establecer una estructura institucional de conformidad con el artículo 21.

Artículo 40. Arreglos provisionales de Secretaría

La Secretaría a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 24 será, con carácter provisional, desde la entrada en vigor del presente Convenio hasta la primera reunión de la Conferencia de las Partes, la Secretaría que al efecto establezca el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Artículo 41. Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas asumirá las funciones de Depositario del presente Convenio y de cualesquiera protocolos.

Artículo 42. Textos auténticos

El original del presente Convenio, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados a ese efecto, firman el presente Convenio.

Hecho en Rio de Janeiro el cinco de junio de mil novecientos noventa y dos.

ANEXO I

IDENTIFICACION Y SEGUIMIENTO

1. Ecosistema y hábitats que contengan una gran diversidad, un gran número de especies endémicas o en peligro, o vida silvestre; sean necesarios para las especies migratorias; tengan importancia social, económica, cultural o científica; o sean representativos o singulares o estén vinculados a procesos de evolución u otros procesos biológicos de importancia esencial.
2. Especies y comunidades que: estén amenazadas; sean especies silvestres emparentadas con especies domesticadas o cultivadas; tengan valor medicinal o agrícola o valor económico de otra índole; tengan importancia social, científica o cultural; o sean importantes para investigaciones sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, como las especies características. Y
3. Descripción de grupos y genes de importancia social, científicos o económicos.

ANEXO II

Parte I

ARBITRAJE

Artículo 1

La parte interesada aplicará y promoverá, en la forma que determine la controversia y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Convenio, la identificación de la cuestión que ha de ser objeto de arbitraje y se hará presente ante el tribunal a los árbitros del Convenio o del protocolo de interpretación o aplicación de éste. Si las partes no se ponen de acuerdo sobre el objeto de la controversia antes de que se nombre al presidente del tribunal, el tribunal arbitral determinará este asunto. La Secretaría cumplirá las instrucciones que se le den por todas las Partes Contratantes en el Convenio o en el protocolo.

Artículo 2

1. En las controversias entre dos Partes, el tribunal arbitral estará compuesto de tres miembros. Cada una de las partes en la controversia nombrará un árbitro, y los dos árbitros así nombrados designarán de común acuerdo al tercer árbitro, quien asumirá la presidencia del tribunal. El último árbitro no deberá ser nacional de ninguna de las partes en la controversia, ni tener residencia habitual en el territorio de ninguna de esas partes, ni estar al servicio de ninguna de ellas, ni haberse ocupado del asunto en ningún otro concepto.

2. En las controversias entre más de dos Partes, aquellas que compartan un mismo interés nombrarán de común acuerdo un árbitro.

3. Toda vacante que se produzca se cubrirá en la forma prescrita para el nombramiento inicial.

Artículo 3

1. Si el presidente del tribunal arbitral no hubiera sido designado dentro de los dos meses siguientes al nombramiento del segundo árbitro, el Secretario General de las Naciones Unidas, a instancia de una parte, procederá a su designación en un nuevo plazo de dos meses.

2. Si dos meses después de la recepción de la demanda una de las partes en la controversia no ha procedido al nombramiento de un árbitro, la otra parte podrá informar de ello al Secretario General de las Naciones Unidas, quien designará al otro árbitro en un nuevo plazo de dos meses.

Artículo 4

El tribunal arbitral adoptará su decisión de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de cualquier protocolo de que se trate, y del derecho internacional.

Artículo 5

A menos que las partes en la controversia decidan otra cosa, el tribunal arbitral adoptará su propio procedimiento.

Artículo 6

El tribunal arbitral podrá, a solicitud de una de las partes, recomendar medidas de protección básicas provisionales.

Artículo 7

Las partes en la controversia deberán facilitar el trabajo del tribunal arbitral, y en particular, utilizando todos los medios de que dispongan, deberán:

- a) Proporcionarle todos los documentos, informaciones y facilidades pertinentes. Y
- b) Permitirle que, cuando sea necesario, convoque a testigos o expertos para oír sus declaraciones.

Artículo 8

Las partes y los árbitros quedan obligados a proteger el carácter confidencial de cualquier información que se les comunique con ese carácter durante el procedimiento del tribunal arbitral.

Artículo 9

A menos que el tribunal arbitral decida otra cosa, debido a las circunstancias particulares del caso, los gastos del tribunal serán sufragados a partes iguales por las partes en la controversia. El tribunal llevará una relación de todos sus gastos y presentará a las partes un estado final de los mismos.

Artículo 10

Toda Parte que tenga en el objeto de la controversia un interés de carácter jurídico que pueda resultar afectado por la decisión podrá intervenir en el proceso con el consentimiento del tribunal.

Artículo 11

El tribunal podrá conocer de las reconveniciones directamente basadas en el objeto de la controversia y resolver sobre ellas.

Artículo 12

Las decisiones del tribunal arbitral, tanto en materia de procedimiento como sobre el fondo, se adoptarán por mayoría de sus miembros.

Artículo 13

Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal arbitral o no defiende su causa, la otra parte podrá pedir al tribunal que continúe el procedimiento y que adopte su decisión definitiva. Si una parte no comparece o no defiende su causa, ello no impedirá la continuación del procedimiento. Antes de pronunciar su decisión definitiva, el tribunal arbitral deberá cercionarse de que la demanda está bien fundada de hecho y de derecho.

Artículo 14

El tribunal adoptará su decisión definitiva dentro de los cinco meses a partir de la fecha en que quede plenamente constituido, excepto si considerara necesario prorrogar ese plazo por un periodo no superior a otros cinco meses.

Artículo 15

La decisión definitiva del tribunal arbitral se limitará al objeto de la controversia y será motivada. En la decisión definitiva figurarán los nombres de los miembros que la adoptaron y la fecha en que se adoptó. Cualquier miembro del tribunal podrá adjuntar a la decisión definitiva una opinión separada o discrepante.

Artículo 16

La decisión definitiva no podrá ser impugnada, a menos que las partes en la controversia hayan convenido de antemano un procedimiento de apelación.

Artículo 17

Toda controversia que surja entre las partes respecto de la interpretación o forma de ejecución de la decisión definitiva podrá ser sometida por cualesquiera de las partes al tribunal arbitral que adoptó la decisión definitiva.

Parte 2

CONCILIACION

Artículo 1

Se creará una comisión de conciliación a solicitud de una de las partes en la controversia. Esa comisión, a menos que las partes acuerden otra cosa, estará integrada por cinco miembros, dos de ellos nombrados por cada parte interesada y un presidente elegido conjuntamente por esos miembros.

Artículo 2

En las controversias entre más de dos partes, aquellas que compartan un mismo interés nombrarán de común acuerdo sus miembros en la comisión. Cuando dos o más partes tengan intereses distintos o haya desacuerdo en cuanto a las partes que tengan el mismo interés, nombrarán sus miembros por separado.

Artículo 3

Si en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la solicitud de crear una comisión de conciliación, las partes no han nombrado los miembros de la comisión, el Secretario General de las Naciones Unidas, a instancia de la parte que haya hecho la solicitud, procederá a su nombramiento en un nuevo plazo de dos meses.

Artículo 4

Si el presidente de la comisión de conciliación no hubiera sido designado dentro de los dos meses siguientes al nombramiento de los últimos miembros de la comisión, el Secretario General de las Naciones Unidas, a instancia de una parte, procederá a su designación en un nuevo plazo de dos meses.

Artículo 5

La comisión de conciliación tomará sus decisiones por mayoría de sus miembros. A menos que las partes en la controversia decidan otra cosa, deberá emitir su propio procedimiento. La comisión adoptará una propuesta de resolución de la controversia que las partes examinarán de buena fe.

Artículo 6

Cualquier desacuerdo en cuanto a la competencia de la comisión de conciliación será decidido por la comisión.

Artículo 2.—Rige a partir de su publicación.

Comunicase al Poder Ejecutivo

Asamblea Legislativa.—San José, a los diez días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Alberto F. Cañas, Presidente.—Juan Luis Jiménez Succar, Primer Secretario.—Mario A. Alvarez G., Segundo Secretario.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los treinta días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Ejecutase y publíquese

JOSE MARIA FIGUERES OLSEN.—Los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, Fernando Naranjo Villalobos y de Recursos Naturales, Energía y Minas, René Castro Salazar.—C-900.—(26125).

7417

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

CONVENIO DE ALCANCE PARCIAL ENTRE EL GOBIERNO DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE VENEZUELA, SUSCRITO EN SAN JOSE

EL 21 DE MARZO DE 1986

Artículo 1.—Apruébase el Convenio Comercial de Alcance Parcial entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de Venezuela, suscrito en San José, el 21 de marzo de 1986, cuyo texto es el siguiente:

ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL COSTA RICA - VENEZUELA

Los plenipotenciarios de la República de Costa Rica y de la República de Venezuela, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos, según poderes presentados en buena y debida forma, CONSIDERANDO que la República de Venezuela es signataria del Tratado de Montevideo 1980, que en sus artículos 7, 8 y 9 de la Sección III se refieren a los Acuerdos de Alcance Parcial y el artículo 25 del mismo instrumento autoriza la concertación de dichos Acuerdos con otros países no miembros de la ALADI, y áreas de integración económica de América Latina; así como lo previsto en la Resolución 2 del Consejo de Ministros que establece las normas generales para estos Acuerdos, y que la República de Costa Rica es parte del Esquema del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y que la celebración del presente Acuerdo de Alcance Parcial no contraviene los compromisos adquiridos en virtud de los Convenios Regionales Vigentes.

CAPITULO I

Objetivo del Acuerdo

Artículo 1.—El presente Acuerdo tiene por objeto, tomando en cuenta el grado de desarrollo económico de ambas partes, el otorgamiento de preferencias arancelarias y la eliminación o disminución de otros obstáculos a un comercio próspero y dinámico y facilitar sus corrientes de comercio, en forma compatible con sus respectivas políticas económicas, y coadyuvar a la consolidación del proceso de integración de América Latina.

CAPITULO II

Definiciones

Artículo 2.—En el presente Acuerdo:

2.1. Se entenderá por "productos" los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos complementos, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. Salvo decisión en contrario de

Registro Constable 124.842
 GO IP FF CE CF Concepto
 8 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA
 811 08 121 Amortización de la Deuda Bonificada

Sustitúyase por:
 Debe decir:
 AUMENTAR:

TITULO 124
 Servicio de la Deuda Pública
 PROGRAMA 842
 AMORTIZACION DEUDA PUBLICA INTERNA

Registro Constable 124.842
 GO IP FF CE CF Concepto
 8 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA
 811 08 251 Amortización de la Deuda Bonificada

Artículo 3º—Rige a partir de su publicación Dado en la Presidencia de la República, a los veintidós días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en la ciudad de San José, el Ministro de Hacienda, Fernando JOSE MARIA FIGUERES OLSEN, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, JOSE MARIA FIGUERES OLSEN, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Fomento, HERRERA ACOSTA, C-40700 (35563).

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
 Y EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

- 1º—Que el 13 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, Costa Rica, suscribió el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Anexos I y II.
 - 2º—Que la asamblea Legislativa mediante Ley #7416 del día 30 de junio de 1994, publicada en La Gaceta #143 del 28 de julio de 1994, aprobó dicho Convenio.
 - 3º—Que según el artículo 42 de este Convenio los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto,
- En uso de las facultades que les confieren el inciso 10 y 12 del artículo 140 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

DECRETAN:

- Artículo 1º—Aceptar y Ratificar el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Anexos I y II, firmado por Costa Rica el 13 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.
 - Artículo 2º—Rige a partir de la fecha. Dado en la Presidencia de la República a los veinticuatro días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.
- JOSE MARIA FIGUERES OLSEN, El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Fernando E. Naranjo V.—C-1500.—(35563).

Nº 23607-MP
 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
 Y LA SEGUNDA VICEPRESIDENTA DE LA REPUBLICA,
 COMO MINISTRA RECTORA DEL AREA SOCIAL,
 Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA,

Con fundamento en el artículo 140, incisos 18) y 20) de la Constitución Política; artículos 25, inciso 1), 23 de la Ley General de Administración Pública, y el decreto ejecutivo Nº 23310-MP, publicado en "La Gaceta" Nº 88 del 9 mayo de 1994,

Considerando:

- 1º—Que mediante decreto ejecutivo número 23310-MP, publicado en "La Gaceta" Nº 88 del 9 de mayo de 1994, se estableció el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.
- 2º—Que el Reglamento Orgánico reorganizó el Poder Ejecutivo y se estableció el Area Social a cargo de la Segunda Vicepresidenta de la República, como Ministra sin cartera, mediante el decreto ejecutivo 23311-P, del 18 de mayo de 1994.
- 3º—Que dicho decreto constituyó los Consejos Sectoriales como órganos del Poder Ejecutivo, conformados por el Coordinador y los Ministros miembros del Sector.
- 4º—Que, en necesario implementar el funcionamiento del Area Social, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la consecución de los fines que le han sido asignados. Por tanto,

Decretan:

Artículo 1º—El Consejo del Sector Social es un órgano del Poder Ejecutivo, que lo componen los Ministros de Vivienda, Educación Pública, Salud, el Ministro Rector del sector de Desarrollo Social, y la Segunda Vicepresidenta de la República quien lo coordina.

Artículo 2º—Que el Area Social está integrada por la Segunda Vicepresidenta de la República como Rectora; y los Ministerios de Vivienda; Educación Pública; Salud; Desarrollo Rural, así como por sectores de Salud, Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Desarrollo Rural, Educación y las Instituciones Públicas de los respectivos sectores.

Artículo 3º—La Coordinadora del Consejo del Sector Social podrá disponer la participación de otros Ministros; Presidentes Ejecutivos de las Instituciones del Area Social y de asesores, estos funcionarios tendrán voz pero no voto.

Artículo 4º—Las resoluciones del Consejo del Sector Social, así como las directrices del Area Social, adoptados por su Rectora de conformidad con la Ley General de la Administración Pública; el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y demás normas vigentes, serán ejecutadas por el Consejo; el respectivo Ministro, las Dependencias del Poder Ejecutivo; y/o las Instituciones descentralizadas del Area Social que corresponda según la materia.

Artículo 5º—El Secretario del Consejo del Sector Social levantará y firmará las actas del Consejo; dirigirá los procedimientos administrativos; firmará, comunicará, y ejecutará todos los actos relativos al despacho de los asuntos del Consejo, cuando ello no corresponda a la Vicepresidencia y/o a los Ministros.

Corresponderá además al Secretario del Consejo diligenciar adecuadamente los asuntos que acuerde el Consejo, apoyar; evaluar, controlar y rendir informes periódicos al Consejo del Sector Social, sobre el desarrollo de los planes y programas

**DOCUMENTOS GENERADOS POR EL IICA SOBRE
RECURSOS GENETICOS Y BIOTECNOLOGIA**

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS: AREA DE CONCENTRACION II

Avalos, I. 1990. Biotecnología e industria: Un ensayo de interpretación teórica. IICA. San José. C.R. 82 p.

IICA. 1988. La nueva biotecnología en agricultura y salud. IICA. San José, C. R. 156 p.

Jaffé, W. 1991. La problemática del desarrollo de las agrobiotecnologías en América Latina y el Caribe. IICA. San José, C. R. 67 p.

Jaffé, W. 1993. La Agrobiotecnología Comercial en América Latina el Caribe. Estrategias Empresariales y Políticas para el Desarrollo. IICA. San José, C.R. 130 p.

Quintero, R. 1993. Prospectiva de las agrobiotecnologías. IICA. San José, C.R. 164 p.

PUBLICACIONES MISCELANEAS

IICA. 1990. Redes de Cooperación Técnica para la Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria Administradas por el IICA. IICA. San José, C. R. 35 p.

IICA. 1991. Análisis de Impacto de las Biotecnologías en la Agricultura: Aspectos Conceptuales y Metodológicos. Jaffé, W. (ed). IICA. San José, C. R. 186 p.

IICA. 1991/1992. Directorio Latinoamericano de la Industria Biotecnológica. Series: México, 1991; Uruguay, Argentina, Area Andina, América Central y Brasil, 1992.

IICA. 1992. La Regulación de la Biotecnología con Énfasis en la Liberación en el Medio Ambiente de Organismos Modificados Genéticamente. Jaffé, W. & Zaldívar, M. E. (eds). San José, C. R.: IICA. 294 p.

IICA. 1993. Requerimientos Técnicos para la Investigación y Desarrollo de Biotecnologías. IICA. San José, C. R. 62 p.

IICA. 1994. Armonización de la Bioseguridad en el Cono Sur. Supervisión de Plantas Transgénicas. Jaffé, W. (ed). IICA. San José, C. R. 152 p.

IICA. 1994. Estrategias Empresariales en Biotecnología. 21 estudios de caso. Jaffé, W. (ed). IICA. San José, C. R. 316 p.

IICA. 1996. Armonización de la Bioseguridad en Las Américas. Construyendo Capacidades Institucionales. Jaffé, W. (ed). San José, C.R.: IICA. 221 p.

Suárez de Castro, F. 1993. Agricultura , Biotecnología y Propiedad Intelectual. IICA. San José, C. R. 136 p.

Trigo, E. & Jaffé, W. 1990. Biosafety regulations in developing countries. IICA. San José, C.R. 18 p.

PUBLICACIONES CONJUNTAS

CATIE.1993. Memorias de la "II Reunión Preparatoria para la Creación de la Red Mesoamericana de Recursos Fitogenéticos (REMERFI)". CATIE, IICA, FAO, IBPGR. Turrialba, C. R.: CATIE. 129 p.

IICA. 1991. Guías para la liberación en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente. IICA, Oficina Sanitaria Panamericana, OEA, Organismo Internacional de Epizootias. IICA. San José, C. R. 145 p.

IICA. 1991. Políticas de Propiedad Industrial de Inventos Biotecnológicos y Uso de Germoplasma en América Latina y el Caribe. IICA, Programa Regional de Biotecnología para América Latina y el Caribe: PNUD-UNESCO-ONUDI. IICA, San José, C. R. 488 p.

IICA. 1992. Propuesta para la Creación de la Red Mesoamericana de Recursos Fitogenéticos (REMERFI). IBPGR, CATIE, IICA. San José, C. R.

IICA. 1995. Conclusiones y Recomendaciones del Seminario/Taller "Biodiversidad y Armonización de la Bioseguridad en América Central y la República Dominicana". PNUMA, GTZ, IICA. San José, C. R. : IICA. 30 p.

IICA. 1995. Fundamentos para la Creación de la Red Andina de Recursos Fitogenéticos (REDARFIT). International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), IICA. IICA. San José, C. R. 126 p.

IICA. 1995. Memorias del Taller "Hacia un Sistema Interamericano de Recursos Genéticos Animales. Alarcón, E., González, E. & Hammond, K. (eds). IICA, USDA, FAO. IICA. San José, C. R. 202 p.

Alarcón, E. and J. Carls. Integration of Conservation and Sustainable Use of Biodiversity into International Research. GTZ, IICA. San José, C.R.: IICA. 21 p.

Jaffé, W. & van Wijk, J. 1995. The Impact of Plant Breeders' Rights in Developing Countries. IICA, University of Amsterdam. The Hague, the Netherlands: Ministry of Foreign Affairs. 92 p.

Plucknett, D. L. et al. 1992. Los Bancos Genéticos y la Alimentación Mundial. CIAT, IICA. San José, C. R.: IICA:CIAT. 260 p.

ARTICULOS VARIOS

Alarcón, E. 1994. El Desarrollo Agropecuario Sostenible en el Marco de las Acciones del IICA: Experiencias acumuladas (1990-94). Documento Interno. San José, C. R.: IICA. 13 p.

Alarcón, E. 1995. Casuística Principal sobre Políticas, Desarrollo Institucional y Legislación en Recursos Genéticos a Nivel de los Países de la América. Documento Interno. San José, C. R.: IICA. 9 p.

Alarcón, E. & Galvao, A. P. 1996. Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Genéticos en la Producción Agrícola de las Américas y el Caribe. Doc. intern ??? . San José, C. R.: IICA. 8 p.

Alarcón, E. & González, L. G. 1996. Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Genéticos para la Producción Agrícola de las Américas. Memorias de la XVI Reunión de la Sociedad Mexicana de Fitogenética. (in press).

Alarcón, E. & González, E. 1996. Utilización Sostenible y Conservación de los Recursos Genéticos Animales en Las Américas Mediante la Cooperación Interinstitucional. Documento a ser presentado en el III Congreso Iberoamericano de razas Autóctonas y Criollas. Noviembre 25-29. Bogotá, Colombia. 20 p.

Alarcón, E.; González, L.G. and J. Carls. 1996. Situación Institucional y de Políticas de los Recursos Genéticos en las Américas. Opciones para su fortalecimiento. (Boletín Técnico en proceso de preparación). GTZ, IICA. San José, C.R.: IICA. 25 p.

Astudillo, F. & Alarcón, E. 1996. Consideraciones sobre los Derechos de Propiedad Intelectual como Barrera No Arancelaria en el Comercio Internacional Agropecuario. Documento Interno. San José, C. R.: IICA. 18 p.

IICA. 1995. Lineamientos para la Cooperación Técnica en Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria, 1994-1998. Documento Interno. San José, C. R.: IICA. 8 p.

IICA. 1996. Acciones del IICA en Apoyo a los Recursos Genéticos y las Agrobiotecnologías en las Américas y el Caribe. Panfleto. San José, C. R.: IICA. 10 p.

IICA. 1996. Primera Reunión del Grupo Consultivo para el Manejo de los Recursos Genéticos Animales en las Américas (COREGAN). Ayuda Memoria. San José, C. R.: IICA. 15 p.

IICA. 1996. Resumen del "Taller Regional sobre Manejo de Bancos de Germoplasma". Borrador. IICA, USDA. San José, C. R.: IICA. 32 p.

Pinchinat, A. Memorias Reunión Creación Comité Caribeño para el Manejo de los Recursos Genéticos Vegetales. 1995. IICA. St. Lucia.

IPGRI/FAO. Síntesis Subregional sobre Recursos Genéticos. IPGRI/FAO Documento preparatorio para la Reunión Subregional de FAO sobre Recursos Genéticos Vegetales. San José, C.R. Documento preparado por Antonio Pinchinat. 1995. St. Lucia.

