



# DESARROLLO SOSTENIBLE LOCAL EXPERIENCIA DE PERNAMBUCO, BRASIL



TOMO  
9

Carlos Jara

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
BIBLIOTECA  
EDUCACIÓN - CULTURA  
Copyrighted material



## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano.

Como organización hemisférica de cooperación técnica, el IICA posee gran capacidad flexible y creativa para responder a las necesidades de cooperación técnica en los países, a través de sus treinta y cuatro Agencias de Cooperación Técnica, sus cinco Centros Regionales y su Sede Central, desde los cuales se coordina la implementación de estrategias adecuadas a las características de cada Región.

El Plan de Mediano Plazo (PMP) 1994-1998 constituye el marco estratégico que orienta las acciones del IICA para el período en referencia. Su objetivo general es apoyar a los Estados Miembros para lograr la sostenibilidad agropecuaria, en el marco de la integración hemisférica y como contribución al desarrollo rural humano.

El Instituto programa su trabajo con base en las transformaciones productivas, comerciales, institucionales y humanas de la agricultura, con un enfoque integrado y sistémico del desarrollo, sustentado en la competitividad, la equidad y la solidaridad como ingredientes esenciales para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los Observadores Permanentes son: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República Checa, República de Corea, República de Polonia y Rumania.

ISSN 0534-5391  
..... 444 | 881 |



# DESARROLLO SOSTENIBLE LOCAL

## EXPERIENCIA DE PERNAMBUCO, BRASIL

TOMO  
**9**

Carlos Jara

INSTITUTO INTERAMERICANO DE  
COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA

BIBLIOTECA

PROGRAMA - Copyrighted material

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).  
Marzo, 1997.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

La Gerencia Técnica del IICA fue responsable de la revisión estilística de esta publicación, y la Imprenta del IICA de su montaje e impresión.

Traducción portugués a español: Tomás Saraví.

Jara, Carlos

Desarrollo sostenible local: experiencia de Pernambuco, Brasil / Carlos Jara. — San José, C.R. : BMZ/GTZ : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Gerencia Técnica, 1997.

v. 9: 167 p. ; 23 cm. — (Serie Publicaciones Misceláneas / IICA, ISSN 0534-5391 ; no. A1/SC-97-08)

I. Desarrollo sostenible - Brasil. I. BMZ/GTZ. II. IICA. III. Título. IV. Serie.

AGRIS  
P01

DEWEY  
333.72

SERIE PUBLICACIONES  
MISCELANEAS  
ISSN 0534-5391  
A1/SC-97-08

Marzo, 1997  
San José, Costa Rica



# CONTENIDO

<b>PREFACIO.....</b>	<b>5</b>
<b>I. SOSTENIBILIDAD: NUEVOS CONCEPTOS E INSTRUMENTOS PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL.....</b>	<b>11</b>
Nuevos significados y nuevos instrumentos para crear un nuevo desarrollo.....	11
El modelo de apertura.....	13
Desarrollo Sostenible.....	18
<b>II. CAPACITACION DE CONCEJOS MUNICIPALES Y ASOCIACIONES: LA ORGANIZACION DEL CUADRO SOCIAL.....</b>	<b>53</b>
El Contexto.....	53
Capacitación de los Concejos Municipales y Asociaciones.....	58
<b>III. LA MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: PAPEL, POSIBILIDADES Y LIMITES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DESCENTRALIZACION: ALGUNAS REFERENCIAS.....</b>	<b>83</b>
La Municipalización del Desarrollo.....	87
<b>IV. EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE.....</b>	<b>101</b>
Introducción.....	101
Globalización y apertura interna.....	104
El nuevo papel del Municipio.....	107
Planeamiento Municipal del Desarrollo Sostenible: la calidad en la participación de los actores.....	116
La dimensión política del planeamiento Municipal Sostenible: la búsqueda de un método para la toma de decisiones estratégicas..	121

This One



1256-FLJ-DLPT Copyrighted material



<b>V. MUNICIPALIZACION: LA NECESIDAD DE REDEFINIR EL PLANEAMIENTO LOCAL.....</b>	<b>133</b>
La reconstrucción espacial del Poder Público.....	133
La Municipalización del Desarrollo Sostenible.....	135
Dimensiones.....	140
Zonificación territorial.....	151
Referencias.....	157



Este documento complementa los tomos anteriores de esta serie y es un aporte más a los esfuerzos que el IICA realiza para fortalecer su marco conceptual, metodológico y operativo para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. La institución se encuentra abocada a la revisión del marco tradicional que se ha utilizado para evaluar el comportamiento de la agricultura, el cual ha inducido a la subvaloración de los aportes del sector al desarrollo económico nacional y ha promovido un sesgo productivista, desconociendo la trascendencia de la dimensión social y política del sector. Lo anterior ha conllevado al insuficiente reconocimiento de la fuerza de las relaciones intersectoriales y a la omisión de las interfases de la agricultura con la comercialización, los recursos naturales y los recursos humanos.

A la luz de estas carencias conceptuales, el Instituto viene construyendo un enfoque alternativo de la agricultura, el cual resalta un conjunto de funciones más amplias, así como las interacciones del sector con el medio rural y otros sectores de la economía. Dicho enfoque reconoce la participación de tres instancias claves para garantizar el desarrollo sostenible: primero, **el Estado** como agente normador y promotor; segundo, **el mercado** como instrumento asignador de los recursos; y tercero, pero no de menor importancia, **la sociedad civil** como actor social, económico y político del proceso. Asimismo, la propuesta conceptual del Instituto tiene por objeto reposicionar al hombre sujeto y objeto del desarrollo, al mismo tiempo que ayuda a identificar y entender los retos que implica aliviar los acuciantes problemas de la pobreza rural y el deterioro de los recursos naturales.

Finalmente, el Instituto replantea el desarrollo rural sostenible como un proceso multidimensional e intertemporal, cuyo objetivo es promover el mejoramiento del medio rural, reordenando el uso del espacio territorial desde una perspectiva amplia, al mismo



tiempo que se perfeccionan los mecanismos de acceso y manejo de los recursos naturales y se viabilizan las normas que garanticen su uso racional. En este sentido, el enfoque plantea la necesidad de tomar como punto de partida el postulado de vincular la modernización de la agricultura con la consolidación de la democracia. En este contexto pasa a jugar un papel predominante el proceso de descentralización del aparato del Estado y las nuevas responsabilidades que se le han asignado a los gobiernos locales. En dicha transformación el escenario municipal adquiere una dimensión operativa trascendental, ya que retoma su lugar como la unidad natural de acción para el desarrollo sostenible.

Este documento focaliza su atención en esta última vertiente del desarrollo sostenible: en el "espacio local", en la construcción de un "nuevo medio rural" y en los métodos que viabilizan la construcción del futuro de manera participativa entre la sociedad civil y el Estado. El autor hace un despliegue de una base conceptual dosificada por la amplia experiencia y experimentación con procesos de planeación participativa en el Nordeste de Brasil, especialmente en el estado de Pernambuco.

Esta experiencia, que es parte integral de la reorientación que se desea dar al desarrollo rural en Brasil, se ha venido construyendo conceptual y metodológicamente conjuntamente con la propuesta de ARIDAS y la metodología de planeamiento sostenible para el Nordeste. Tal como estas otras experiencias, los profesionales del Instituto han jugado papeles importantes en la conducción del proceso de construcción conceptual, metodológica y operativa del desarrollo sostenible rural.

La riqueza de este trabajo nos indujo a traducirlo al español para difundirlo de manera amplia como el noveno tomo de la serie Desarrollo Sostenible Microrregional, de la cual también forman parte los siguientes títulos:

- O. Plaza y S. Sepúlveda. Tomo No. 1. Desarrollo Microrregional. Una Estrategia hacia la Equidad. ISSN-0534-5391. 1994.

- S. Sepúlveda y R. Edwards. Tomo No. 2. Desarrollo Rural Sostenible: Metodologías para el Diagnóstico Microrregional. Revisión de Literatura. ISSN 0534-5391. 1995.
- O. Plaza y S. Sepúlveda. Tomo No. 3. Desarrollo Sostenible: Metodología para el Diagnóstico Microrregional. 1996.
- S. Sepúlveda y H. Fallas. Tomo No. 4. Desarrollo Sostenible Microrregional: Metodología para el Diseño de Estrategias. 1997.
- S. Sepúlveda y R. Edwards. Tomo No. 5. Desarrollo Sostenible: Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural - Lecturas seleccionadas. 1996.
- S. Sepúlveda. y R. Edwards. Tomo No. 6. Desarrollo Sostenible: Organizaciones Sociales, Instituciones Públicas y Desarrollo Rural - Lecturas seleccionadas. 1996.
- Tomo N°7. Proyecto Aridas: una estrategia de Desarrollo Sostenible para el Nordeste de Brasil. 1997.
- S. Buarque. Tomo N°8. Desarrollo Sostenible: Metodología de Planeamiento. Experiencia del Nordeste de Brasil. 1997.

Este documento consta de cinco capítulos, además de la introducción. En el primero se presentan las bases conceptuales que orientaron el trabajo, el siguiente capítulo se concentra en la metodología de planeamiento del desarrollo sostenible, y el último se aboca a presentar el modelo de gestión y las bases institucionales para gerenciar dicho proceso.

*Sergio Sepúlveda Ph.D*



# PRIMERA PARTE

## **SOSTENIBILIDAD:**

NUEVOS CONCEPTOS E INSTRUMENTOS  
PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS  
DE DESARROLLO LOCAL

# **SOSTENIBILIDAD: NUEVOS CONCEPTOS E INSTRUMENTOS PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL**

---

## **NUEVOS SIGNIFICADOS Y NUEVOS INSTRUMENTOS PARA CREAR UN NUEVO DESARROLLO<sup>1</sup>**

*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 natu-



raleza 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 continúa 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 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, continua 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 qué 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 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. ¿Cuál 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 estaduales 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 Brundland**, 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 Brundland** 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/PE <sup>2</sup> 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 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 semiarida. 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, 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 PAPP<sup>3</sup>, 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, ante 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.**

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 extensio-



nistas 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 decisorio 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 inmediatez, 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 decisorios 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, desdoblar 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 inmediatista 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 desarrollan 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.

## **Las capacidades técnicas de planificación sostenible son 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 apro-

vechar 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.

### **¿Cuáles 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 reapplicar 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 permitan 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**

- BOFF, C. 1988. "Como trahalhar com o povo: metodologia retrivalho popular". Petrópolis, Vazes.
- 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.
- SACHS, I. 1986. Ecodesarrollo: crecer sin destruir. Sao Paulo, Vertice.
- WHITAKER FERREURA, F., 1979. Planeamiento, si o no. Rio de Janeiro. Paz y tierra.



**SEGUNDA PARTE**

**CAPACITACION DE  
CONCEJOS MUNICIPALES  
Y ASOCIACIONES:  
LA ORGANIZACION DEL CUADRO SOCIAL.**

# CAPACITACION DE CONCEJOS MUNICIPALES Y ASOCIACIONES: LA ORGANIZACION DEL CUADRO SOCIAL<sup>4</sup>.

*"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 eco-



nómicos, 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 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 resolverlos; 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, actúen 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 concejos 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 auto organización, 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 PRORURAL <sup>5</sup>. 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 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, la 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 forzada, só-

lo 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 “proyec-tismo” 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 cam-



biantes 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 demo-

cratización, 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 extersionismo 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 organi-



zación 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 estatales 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".<sup>6</sup>

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.

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<sup>7</sup>. 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 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 estatales 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 asociativas<sup>8</sup>. Una EMATER moderna puede ser conceptualizada como una organización capaz de comprender sus objetivos estatales 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 colectivo.<sup>9</sup>

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 servicio 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 rural.<sup>10</sup>

El objetivo es hacer de las asociaciones instrumentos para la acción local, comunitaria o municipal; no entendida como estructura formal, sino como organización dinámica, autónoma, autosuficiente, consciente 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 explícita 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.



# **TERCERA PARTE**

## **LA MUNICIPALIZACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: PAPEL, POSIBILIDADES Y LIMITES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DESCENTRALIZACION: ALGUNAS REFERENCIAS**

## **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.

Infelizmente, 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** preva-  
leciente, 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 tenden-



cia 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 estatales 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 Concejos 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 secto-



riales, 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 autoor-

ganización 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 socie-

dades, 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, debi-



litando 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.

# **CUARTA PARTE**

## **EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE**



# **EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE**

## **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 (...)”<sup>11</sup> 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. Infortunadamente, 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 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).*

## 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 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 interdepen-



dencia, 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 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".<sup>13</sup> 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, 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.

## **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 desa-



rollo 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.<sup>14</sup> 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 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 verticaliza-

da, 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 tendencia en dirección a la intensidad de las informaciones.<sup>15</sup>
- 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 de la sociedad civil en los procesos de gestión de la administración pública.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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, nece-



sariamente, 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 (...)”.<sup>18</sup>

### **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.<sup>19</sup> Es preciso procurar la conservación de 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.<sup>20</sup> 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 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.<sup>21</sup>

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. 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, microregión, 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 los mismos. 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 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.<sup>23</sup>

## **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 (...)".<sup>24</sup>

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 intervencionales dentro de la totalidad, tejiendo una red inseparable de relaciones, podrán surgir mejores resul-

tados 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.

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."* <sup>25</sup>

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 desorga-



nizados 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.

## 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 tecnocráticas? ¿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.<sup>26</sup>

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 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: <sup>27</sup>

### **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-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 dimen-



sión 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.



## QUINTA PARTE

# **MUNICIPALIZACIÓN:** LA NECESIDAD DE REDEFINIR EL PLANEAMIENTO LOCAL

## **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 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, vulne-



rabilidades 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 polí-

El éxito 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. 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 estaduais, 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,<sup>28</sup> planeamiento municipal integrado, planeamiento micro-regional, 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 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.<sup>29</sup>

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 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 situa-

ción 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.



## REFERENCIAS

- 1 Documento elaborado para la capacitación sobre elaboración de proyectos PAC/FUMAC y FNE, en CETREINO/PE
- 2 Empresa de Asistencia Técnica y Exterior Rural de Pernambuco.
- 3 Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP)
- 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.
- 5 Unidad Técnica del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural (PAPP)
- 6 Rosa Cristina Porcaro, "El dilema de la extensión rural. Una propuesta alternativa de acción". Universidad Federal de Vicosa (mimeo). Vicosa, 1991.
- 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.
- 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 agrí-

cola 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.

- 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.
- 11 Sergio Buarque. Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável. IICA, mimeo, Recife. 1995.
- 12 G. Müller. O desenvolvimento regional-local e os sistemas productivos no contexto da globalização, descentralização e competitividade. DPR/IGCE/UNESP. Rio Claro, São Paulo. 1995.
- 13 Leonardo Boff, Principio Terra: A volta á terra como pátria comum. Editora Ática, São Paulo. 1995.
- 14 Linda M. Gondim, "A questão da cidadania e o município". IBAM, Relatório de Atividades, Rio de Janeiro. 1992.
- 15 José María Gasalla, "O apredizado contínuo como parâmetro do desempenho das novas organizações", mimeo, Gramado/RS. 1995.
- 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

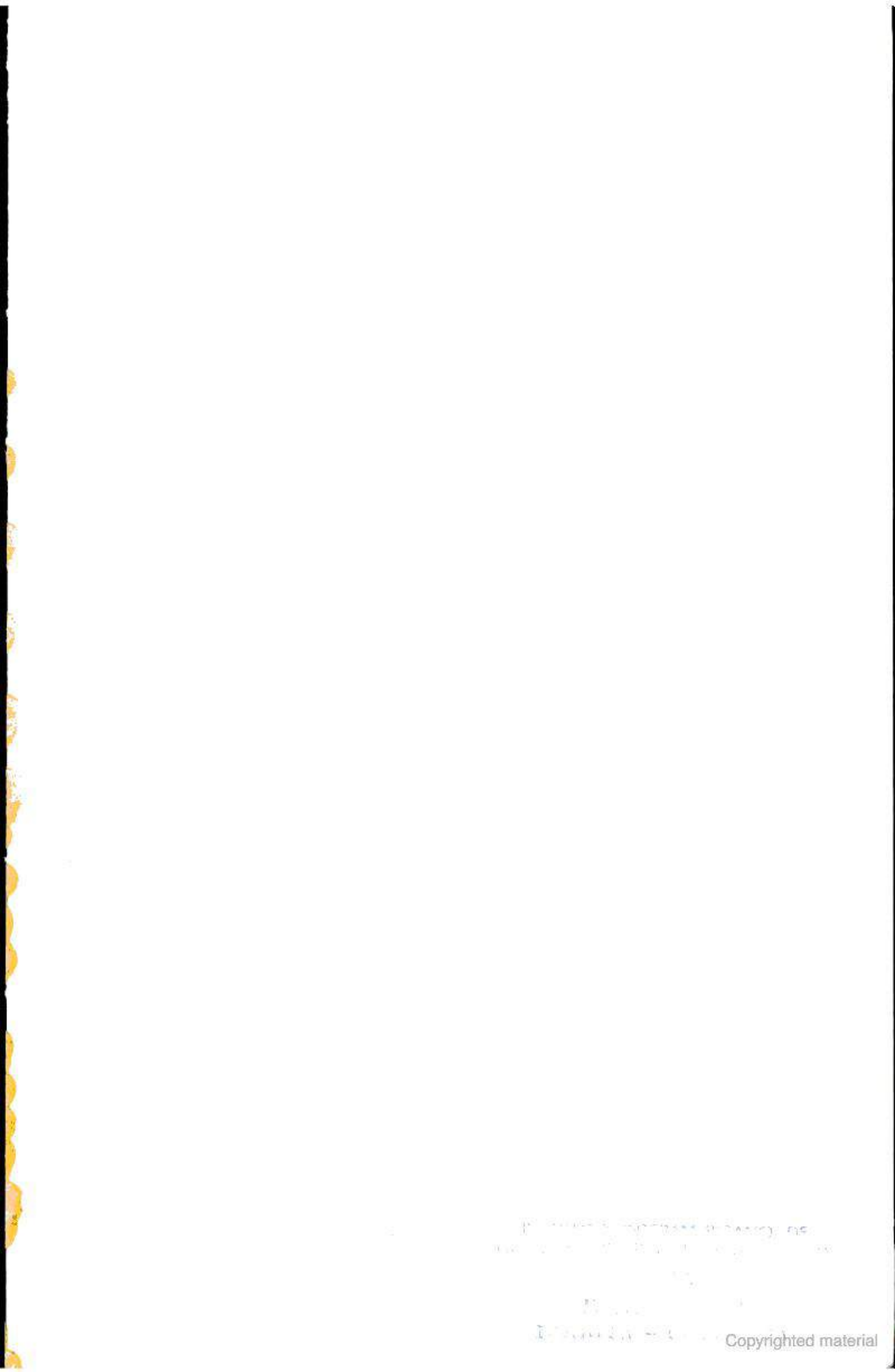


- forma de motivar y sensibilizar a las personas, que en su gran mayoría reciben información desfigurada sobre la dimensión de la práctica implantada (...)" RAP, Río de Janeiro, Vol 26. 1992.
- 17 Projeto ARIDAS, op cit. 1995.
- 18 David Capistrano Filho, "O poder local pode enfrentar a pobreza?", Prefeitura do Santos/HABITAT, Recife, mimeo. 1996.
- 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 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.

- 21 Por ejemplo, sistemas de información sobre la cantidad, calidad y valorización de los recursos naturales, zonificación, mapas, formas de financiamiento, etc.
- 22 Gert Ludeking, *Participation for poverty reduction*. HABITAT. Istanbul. Turkey. 1996.
- 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.
- 24 Sergio C. Buarque, *op. cit.* 1994.
- 25 Ignacy Sachs, *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo. Vértice. 1969.
- 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 trata el objeto de manera poco seria (...)."
- 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.
- 28 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).
- 29 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.



Esta edición se terminó de imprimir  
en la Sede Central del IICA  
en Coronado, San José, Costa Rica,  
en el mes de marzo de 1997,  
con un tiraje de 500 ejemplares.



For information, contact the Library at  
1000 ... ..



Esta publicación presenta uno de los primeros esfuerzos de operacionalización, a nivel municipal, de la propuesta de desarrollo sostenible regional para el Nordeste de Brasil. Sin duda el autor plantea una visión crítica y refrescante sobre las aceleradas transformaciones enfrentadas por nuestras sociedades rurales y la encrucijada que enfrentan los profesionales vinculados a este sector, quienes terminan "dialogando con los muertos" al tratar de aplicar teorías, métodos y esquemas de trabajo superados por las circunstancias.

En este contexto de crisis metodológica, el autor propone que los técnicos involucrados en el trabajo del desarrollo sostenible, especialmente a nivel municipal, deben transformar su manera de ver la realidad y su forma de operar "pensando globalmente y actuando localmente". Esta visión es necesaria para que la modernización, la democratización y la descentralización político-administrativa representen elementos interrelacionados de un mismo proceso: "la municipalización". Este podrá ser exitoso solamente si se realizan esfuerzos especiales para la capacitación y asesoramiento tecnológico y gerencial de estas instancias locales de gobierno.

Finalmente, el autor propone preguntas y respuestas a temas centrales vinculados a la operacionalización, a nivel municipal, de propuestas de desarrollo sostenible con un enfoque sistémico, que compatibilicen los objetivos de orden económico con los ecológicos y las necesidades de la sociedad civil con la percepción de la sociedad política, entre otros.

El IICA pone a disposición del lector un tomo más de esta serie, la cual ha venido produciendo con otros organismos internacionales, con el fin de poner al servicio de los profesionales interesados fuentes de información que faciliten su actualización temática. Por otro lado, se espera que la difusión de estos instrumentos de trabajo contribuyan a alcanzar los postulados básicos de la Agenda 21, de manera que efectivamente el hombre sea actor y gestor de un modelo de desarrollo que garantice un presente y un futuro cuya ética **reconcilie** los desequilibrios sociales, económicos y ecológicos.

