

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION
DE AMERICA LATINA *

BOLETIN DE PLANIFICACION

*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

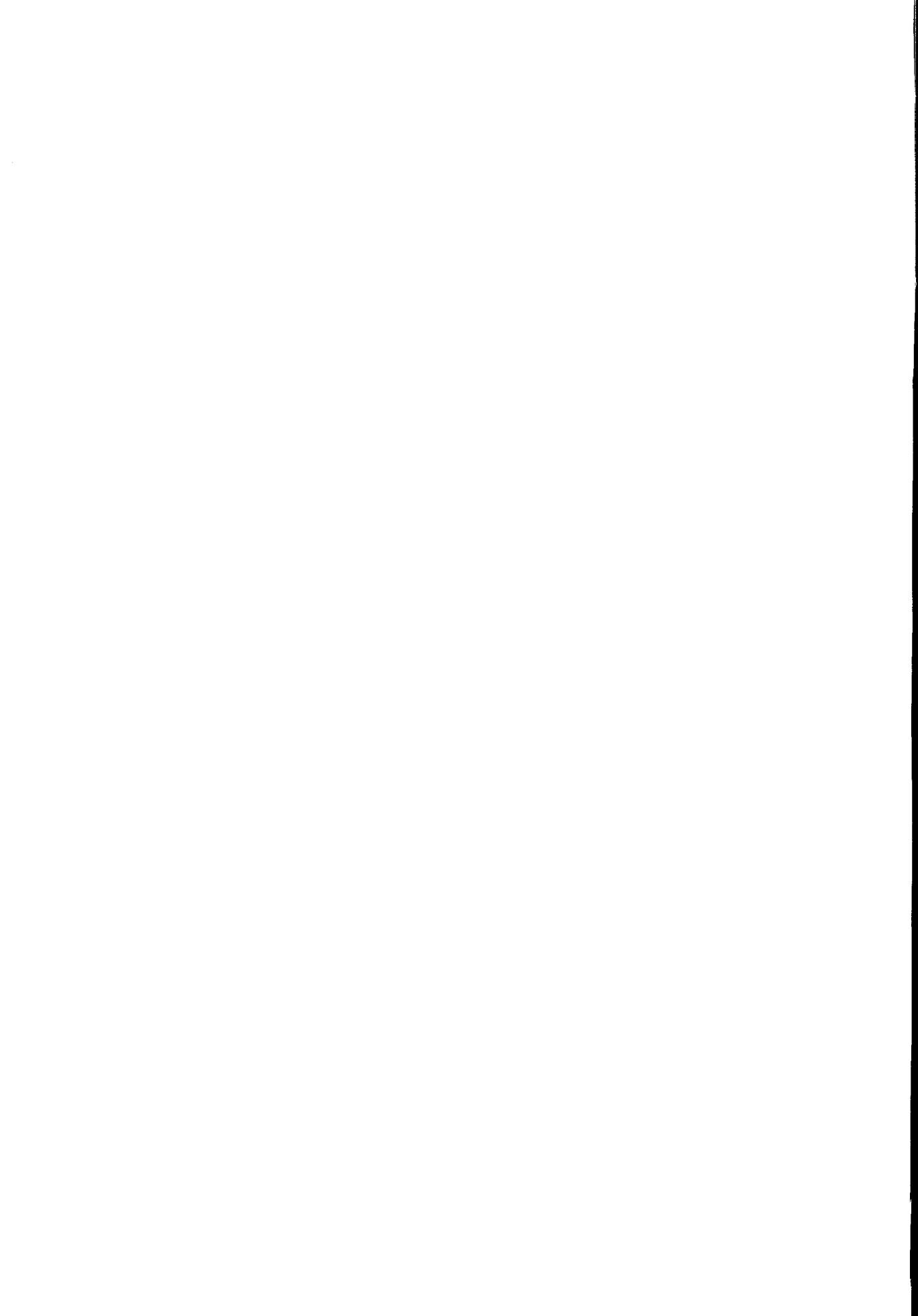
.....
: 1/2021/10/2021/10 :
: ottobre 2021 :
.....

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

Boletín de Planificación Nº 16 Santiago, octubre de 1982

SUMARIO

PRESENTACION		1
ARTICULOS		
Antonio Rocha	Planificación regional en el Brasil. El papel de la Secretaría de Planificación	3
Roberto Cavalcanti	El Ministerio del Interior y la planificación regional en el Brasil	27
Nilson Holanda	Desarrollo y planificación regional en el Brasil	75
José Marcelino da Costa	Planificación estadual en Brasil. La experiencia de Pará	131
Paulo Roberto Haddad	Planificación estadual en el Brasil: la experiencia de Minas Gerais	171



PRESENTACION

En esta oportunidad el Boletín de Planificación dedica sus páginas a un país y a un tema en particular. Brasil por sus características y avances en el campo de la planificación constituye un caso de singular interés y el tema del desarrollo regional representa un área de prioridad dentro de los objetivos globales de desarrollo.

Entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre de 1981 se realizó en Brasilia el I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual, bajo los auspicios del Centro de Capacitación para Desarrollo Económico - CENDEC - en colaboración con el ILPES, CEPAL, PNUD y la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM). Este seminario constituyó un segundo paso en reuniones sobre los problemas de la planificación regional-estadual; el primero se había cumplido con el Seminario Internacional de Planeación Estadual que se realizó en Guanajuato, México en mayo de 1980, organizado conjuntamente por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de México y el ILPES.

En el Seminario de Brasilia se discutieron algunos problemas generales de la planificación subnacional y se revisaron experiencias nacionales cumplidas en este campo.

Ante la imposibilidad de publicar todos los documentos presentados, sólo se incluyen en esta ocasión cinco de ellos.

En próximas ediciones del Boletín continuaremos divulgando aquellos que por su temática tengan interés para el resto de la región.



PLANIFICACION REGIONAL EN EL BRASIL
EL PAPEL DE LA SECRETARIA DE
PLANIFICACION ★/

Antonio Rocha Magalhaes ★★/

INTRODUCCION

Se entiende por planificación la forma de organizar de modo coherente los medios y los fines. Se considera que los fines son los objetivos escogidos por la sociedad, según los percibe el Gobierno, y los medios son los instrumentos disponibles (financieros, institucionales, técnicos, políticos) para alcanzar los objetivos. El dilema que se le plantea a la planificación en general consiste en que los medios son escasos y los objetivos ambiciosos. Además, los medios no siempre pueden ser manipulados libremente por el Gobierno, ya sea porque están vinculados a otros fines o son objeto de presiones por diversos grupos de poder existentes en la sociedad. Incluso si hay un margen razonable de maniobra muchas veces podrá escasear la información, la capacidad técnica o ser insuficiente el grado en que se han comprometido con los objetivos escogidos los diversos segmentos técnicos y políticos que participan en el proceso de planificación. Por ese motivo, el proceso de planificación es básicamente un proceso político de administración de conflictos que procura darle coherencia a los instrumentos para que puedan alcanzarse los objetivos establecidos en el plan./

Por ello el papel de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República del Brasil (SEPLAN) es administrar los instrumentos de política económica de que dispone de manera coherente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, más que ello la Secretaría de Planificación coordina el esfuerzo de todo el Gobierno en el proceso de elaboración del Plan Nacional el cual consiste en escoger los objetivos que desea alcanzar la sociedad, los instrumentos que se proyecta utilizar y la estrategia que se ha de adoptar (la forma en que se combinarán los instrumentos para alcanzar los objetivos).

★/ El presente texto fue preparado para el Primer Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional e Estadual, realizado en Brasilia del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1981 y organizado por el CENDEC/ILPES/CEPAL y el PNUD.

★★/ El autor del presente documento es Coordinador de Planificación Regional de IPEA/IPLAN.

En el caso de planificación regional concebida como parte de la planificación nacional es mayor el conflicto que debe administrarse. Por una parte, existe el objetivo de maximizar la tasa de crecimiento del producto nacional y por otros el de elevar al máximo la tasa de crecimiento del producto de las regiones más atrasadas haciéndolo crecer con más rapidez que el promedio nacional a fin de reducir las disparidades regionales. Como los niveles de productividad son superiores en las regiones más desarrolladas la optimización de uno de esos objetivos supone la suboptimización del otro. Es necesario escoger y, en lo que se refiere a la planificación, el Tercer Plan Nacional es explícito en el sentido de que es preciso optimizar el crecimiento regional incluso en desmedro del crecimiento nacional. ^{1/}

El examen del papel de la Secretaría Nacional en la planificación regional debe tener en cuenta en primer lugar los problemas objetivos del desarrollo y del subdesarrollo regional, sus causas y consecuencias. Segundo, es necesario considerar la naturaleza de la intervención gubernamental en relación con esos problemas e incluso, en lo que se refiere a los criterios aplicados por el actual III Plan Nacional de Desarrollo. Y, tercero, el hecho de que la planificación regional es en el Brasil una tarea compleja en la cual participan diversos órganos del Gobierno en los planos federal, regional y estadual.

Por las razones aludidas, en este trabajo se comienza por hacer una exposición sucinta de las principales características de cada región y de los principales indicadores de la desigualdades regionales. Las informaciones justifican la insistencia del Gobierno del Brasil en considerar que el desarrollo regional es un elemento prioritario de la planificación nacional.

Luego se procura describir la forma en que interviene el Gobierno para lograr las metas de desarrollo regional y los alcances de la planificación regional en el Brasil. En especial se exponen las pautas que figuran en el III Plan Nacional en relación con el desarrollo regional.

Mas adelante, se discute el papel de la Secretaría de Planificación en la planificación regional. El tema se aborda tratando de aislar la participación de la Secretaría de Planificación en el proceso global ya que las funciones que desempeña el Ministerio del Interior y las Superintendencias Regionales ^{2/} y los resultados de las políticas adoptadas ^{3/} se examinan en otros trabajos.

Por último, cabe destacar que las opiniones emitidas en este trabajo expresan los puntos de vista de la Oficina de Coordinación de Planificación Regional (CPR) del Instituto de Planificación (IPLAN) dependiente de la Fundación Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA) y, en especial, reflejan las opiniones del autor sobre la materia. No expresan necesariamente los puntos de vista de otras autoridades de la Secretaría de Planificación.

^{1/} Véase el III Plan Nacional de Desarrollo, p. 84.

^{2/} Véase Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, Ministerio del Interior y Planificación Regional, p. 25.

^{3/} Véase Holanda, Nilson, Desarrollo y Planificación Regional en el Brasil, p.26.

I. LA CUESTION REGIONAL

1. Características de las regiones

La preocupación por el problema regional data de hace mucho tiempo en el Brasil y se ha expresado a lo largo de los años en diferentes estrategias para estimular el crecimiento económico de las regiones menos desarrolladas. Se considera que el Nordeste es la región más atrasada del país. Su importancia emana de sus dimensiones geográficas (1 millón 549 mil kilómetros cuadrados), demográfica (35.4 millones de habitantes en 1980) y económica (véanse más adelante las secciones 2 y 3). Siendo el más importante foco de pobreza en el Brasil su situación se agrava por sequías periódicas que rompen el equilibrio de subsistencia de la población pobre en el medio rural y que, por falta de una acción gubernamental efectiva pueden causar una verdadera catástrofe social.

El Nordeste constituye un caso típico de subdesarrollo. Es una región ocupada desde hace mucho tiempo, fue el centro económico del Brasil en la colonia y tuvo un crecimiento industrial razonable en la segunda mitad del siglo pasado y comienzos del actual.

En este siglo perdió importancia relativa frente a otras regiones especialmente las del Sudeste. Las políticas gubernamentales aplicadas en el Nordeste durante muchos años tuvieron como meta combatir los efectos de la sequía, preocupación que continúa siendo aun muy importante. Sin embargo, a partir del decenio de 1950 empezó a aceptarse una interpretación más compleja del subdesarrollo de la región en relación con la cual la sequía es sólo un factor agravante. Eso influye en la estrategia de desarrollo y explica la naturaleza de la actual intervención gubernamental que se basa en los siguientes elementos:

a) El reconocimiento de que la base económica del Nordeste es incompatible con su base demográfica. Por ello la directriz de fortalecer la base económica a través de la creación de una infraestructura y del estímulo de las actividades productivas sobre todo las vinculadas a la industrialización (dentro de ese contexto se incluyen los incentivos fiscales a la industrialización);

b) El reconocimiento de que la pobreza rural constituye la manifestación más grave del subdesarrollo y que es incluso una fuente que alimenta la pobreza en el Nordeste y en las metrópolis nacimales. Eso explica el énfasis que se da a los programas cuyo objetivo explícito es la erradicación de la pobreza rural, no solamente a través de actividades asistenciales sino sobre todo a través de la promoción del acceso a los medios de producción (tierra, capital) y a los servicios de apoyo de la producción (transferencia de la tecnología apropiada). A ese fin, el Programa de Desarrollo de las Afeas integradas del Nordeste (POLONORDESTE) es el programa principal. La puesta en práctica de las medidas tendientes a lograr esos objetivos es obstaculizada por una estructura de tenencia de la tierra inadecuada, herencia del pasado, en la cual el binomio minifundio-latifundio impide la mejor combinación productiva de los factores tierra y mano de obra.

La región amazónica es la más extensa del país (3 millones 581,2 mil kilómetros cuadrados) y su densidad de población es escasa (1.7 habitantes por kilómetro cuadrado). Aun así, la población se concentra en unas pocas ciudades y en los valles de algunos ríos y en realidad no se trata propiamente de una región subdesarrollada sino más bien de una región no desarrollada. En buena medida su ocupación se realizó a través de migraciones procedentes del Nordeste motivada por la sequía en

esa región. Su principal actividad continúa siendo extractiva (caucho, castaña del Brasil, la caza y la pesca de subsistencia) si bien la intervención gubernamental ha contribuido al crecimiento de las actividades industriales y agropecuarias.

Según el carácter de la incorporación de la Amazonía al espacio económico brasileño se considera que la ocupación productiva debe ser necesariamente conservacionista, con un aumento de la población a través de migraciones procedentes de otras regiones especialmente del Nordeste, y un aprovechamiento racional de las potencialidades agrícolas y agrominerales. Estos son los elementos que condicionan la planificación del desarrollo en la Amazonía.

También se considera que la región Centro Oeste no es desarrollada si bien dispone de una infraestructura razonable y está más próxima al centro dinámico del país. Con gran potencial agropecuario y vastas superficies agrícolas no explotadas, necesita una ocupación territorial adecuada, un aumento de la densidad demográfica (a través de la fijación de su población rural y de la atracción de corrientes migratorias de otras regiones) y de la económica. Se trata en realidad de una gran frontera agrícola interna cuya conquista es el objetivo de la planificación y de la acción gubernamental.

Las regiones Sudeste y Sur son relativamente más desarrolladas. En especial el Sudeste es la región dinámica en la cual se destaca el Estado de São Paulo como centro polarizador de la economía nacional. Como se trata de regiones que presentan un dinamismo propio, la política gubernamental busca disciplinar su proceso de crecimiento creando condiciones para el ejercicio de las actividades económicas privadas, suministrando la infraestructura y procurando la descentralización de las actividades productivas. Los problemas localizados, como por ejemplo los que plantean las subregiones deprimidas o el fenómeno de la subdivisión de la tierra en minifundios en el sur, merecen un tratamiento específico.

En forma muy sintetizada este es el panorama de los principales problemas y potencialidades de las regiones brasileñas que la planificación gubernamental tiene en cuenta a fin de lograr el desarrollo armónico de las regiones en beneficio de toda la población brasileña.

2. Dinámica del crecimiento de las regiones

El ingreso de las diversas regiones ha crecido sostenidamente a tasas elevadas. La carencia de cuentas regionales dificulta la presentación de datos fidedignos por región, sin embargo según estimaciones de la Fundación IPEA en el período 1965-1975 incluso las regiones atrasadas muestran un elevado dinamismo en su crecimiento (véase el cuadro 1).

Las informaciones disponibles para períodos más prolongados, sólo para el Nordeste y el Brasil, muestra el mismo fenómeno. ^{4/}

^{4/} Véase Osmundo Evangelista Rebouças y otros, "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Política, Relatório Síntese", Revista Econômica do Nordeste, Vol. 10, Nº 2, abril/junio de 1979, BNB-ETENE, Fortaleza, p. 198.

Cuadro 1

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, 1965-1975

(Al costo de los factores)

Región	Año	Producto total	Producto por habitante
Norte		9,2	5,5
Nordeste		7,8	5,3
Sudeste		9,3	6,4
Sur		9,4	5,8
Centro-Oeste		12,5	6,5
Brasil		9,3	6,2

Fuente : IPEA, Ação Coordenada de Governo, Desenvolvimento Regional, 1980-1985, versión mimeografiada, Brasília, 1980. Los datos básicos fueron suministrados por la Fundación Getulio Vargas (FGV), el Instituto Brasileño de Economía (IBRE), la División de Cuentas Sociales (DCS), la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), la Oficina de Coordinación de la Planificación Regional (CPR) y la Secretaría Nacional de Planificación.

Esos resultados pudieron obtenerse gracias a la acción planificada del gobierno que en los últimos decenios procuró estimular directa o indirectamente el desarrollo regional. Aún así el Nordeste creció en promedio a tasas inferiores a las del país de modo que si bien hubo mejoría en términos absolutos se han intensificado las disparidades regionales del ingreso.

3. Magnitud de las desigualdades regionales

En esta sección se intenta mostrar un cuadro resumido de las desigualdades regionales en el país. Es necesario destacar que el problema regional no tiene importancia por su contenido geográfico sino por su contenido social. En ese contexto el problema del Nordeste adquiere especial importancia por la magnitud de su población, ya que con sus 35.4 millones de habitantes en 1980 el Nordeste sería, si fuera independiente, el cuarto país más poblado de América Latina después de los Estados Unidos, el Brasil y México.

Resulta difícil elaborar indicadores de las desigualdades regionales en el Brasil por el hecho de que las cuentas regionales no se confeccionan regularmente, con excepción del Nordeste, y aún así por la metodología empleada, éstos no son totalmente comparables con las

demás cuentas regionales. Sólo se dispone de informaciones agregadas relativas a las cuentas regionales para los años 1949, 1959 y 1979. ^{5/}

Entretanto, las informaciones existentes son suficientes para formarse una imagen razonable de las desigualdades regionales. A continuación figuran algunos indicadores.

a) Población y superficie

El cuadro 2 muestra cómo ha evolucionado la participación porcentual de cada región en la población total del país en el período 1960-1980.

Si se supone que la población procura concentrarse en los lugares donde haya más posibilidades de mejorar el ingreso y por ende las condiciones de vida, puede tenerse una primera idea sobre la dinámica regional en el Brasil. Si bien el Nordeste es una región populosa ha ido perdiendo población que se ha desplazado hacia otras regiones lo cual refleja la escasez de empleo productivo para su fuerza de trabajo. El Norte y el Centro-Oeste se perfilan como regiones de gran potencialidad aunque todavía no desarrolladas. El Sudeste tiene su dinámica pues si bien mantiene más o menos constante su participación en la población continúa recibiendo en realidad corrientes migratorias de otras regiones, ya que la tasa de crecimiento vegetativo de su población es inferior a la tasa media nacional. La participación poblacional de la región Sur ha caído en el último decenio por efecto básicamente del proceso de subdivisión de la propiedad en minifundios y por el desarrollo de una agricultura que ahorra mano de obra (introducción del cultivo de la soya).

Desde el punto de vista macrorregional, el análisis reciente de las migraciones internas en el Brasil indica que las regiones Nordeste y Sur expulsan a la población y que las regiones Sudeste (sobre todo São Paulo) y Centro-Oeste (especialmente Brasília y Rondônia) y el Norte aparecen como receptoras. ^{6/}

b) Ingreso interno

En el cuadro 3 que figura a continuación se muestra la participación de cada región en el ingreso interno del país.

Se observa en ese período un aumento relativo de la participación del Norte y del Centro-Oeste en el ingreso nacional, que se ha mantenido la del llamado Centro-Sur (Sur y Sudeste) y ha caído la del Nordeste. El cuadro muestra la magnitud del problema del subdesarrollo del Nordeste. En efecto, en 1970 la participación de la región en el ingreso nacional era de 11.6% y le correspondía 30.3% de la población total. Hay indicios de que pese al gran esfuerzo de desarrollo patrocinado por el Gobierno la participación del Nordeste en el total del ingreso

^{5/} La Secretaría de Planificación, a través de la Fundación IPEA y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) conjuntamente con el Ministerio del Interior y las superintendencias regionales están tratando de establecer un sistema de cuentas regionales para todas las regiones, que sean compatibles con las cuentas nacionales. Transcurrirá todavía algún tiempo antes de que pueda disponerse de los resultados.

^{6/} Véase George Martine, Notas sobre os Resultados Preliminares do Censo Demográfico de 1980, IPEA/CNRH/OIT, Brasília, abril de 1981.

Cuadro 2

BRASIL: POBLACION, AREA Y DENSIDAD DEMOGRAFICA POR REGION

1960 - 1980

REGION	AÑO		POBLACION (1 000 hab)				AREA		DENSIDAD (hab/Km ²)		
	1960	%	1970	%	1980	&	1 000 Km ²	%	1960	1970	1980
NORTE	2 601.5	3.7	3 650.7	3.9	6 028.6	5.0	3 581.2	42.1	0.72	1.01	1.68
NORDESTE	22 428.9	31.6	28 675.1	30.3	35 419.2	29.2	1 548.7	18.2	14.38	18.23	22.87
SUDESTE	31 062.9	43.8	40 332.0	42.7	52 580.5	43.4	924.3	10.8	33.34	43.38	56.89
SUL	11 892.1	16.7	16 683.6	17.7	19 380.1	16.0	577.7	6.8	20.91	29.35	33.55
CENTRO-OESTE	3 006.9	4.2	5 167.2	5.4	7 742.2	6.4	1 879.4	22.1	1.57	2.70	4.12
BRASIL	70 992.3	100.0	94 508.6	100.0	121 150.6	100.0	8 456.5	100.0	8.29	11.01	14.33

Fuente: IBGE - Censos Demográficos.



Cuadro 3

BRASIL: PARTICIPACION DEL INGRESO INTERNO, POR REGIONES, 1949-1970

Región	Año	Ingreso Interno (participación relativa en el total, en porcentajes)		
Norte		1.7	2.0	2.2
Nordeste		13.9	14.5	11.6
Sudeste		67.5	65.0	65.5
Sur		15.2	16.2	17.1
Centro-Oeste		1.7	2.3	3.6

Fuente: Fundación Getulio Vargas, Centro de Cuentas Nacionales y Centro de Estudios Fiscales, Revista Conjuntura Económica, 31 (7), julio de 1977.

interno del país ha continuado declinando y se estima que debe haber alcanzado a 10.4% en 1978. ^{7/}

Se se analiza el fenómeno desde el punto de vista del ingreso por habitante, los datos del cuadro que viene a continuación muestran cuan grave es el problema de las desigualdades regionales en el Brasil y destaca una vez más la situación del Nordeste.

En efecto, en 1970 el habitante medio del Nordeste tenía un ingreso que correspondía a 39% del ingreso del habitante brasileño medio y a casi la cuarta parte del ingreso del habitante medio del Sudeste. Según estimaciones del Banco del Nordeste de Brasil S.A. esa participación continúa declinando y debe haber llegado a cerca de 35% en 1978. ^{8/}

Las mismas desigualdades se observan si se analizan otros indicadores económicos o sociales como la situación de las inversiones, de la educación, de la salud y de la nutrición. Este trabajo no pretende examinar ese problema en forma exhaustiva pero se considera necesario destacar un indicador más, cual es el de la pobreza. Como en el Nordeste se reproduce el patrón concentrador de distribución del ingreso del país y como el ingreso por habitante regional corresponde a menos de la mitad del promedio nacional, tiene que ser mayor la participación del Nordeste en lo que se refiere a personas con niveles de ingreso muy reducidos.

En efecto, las informaciones censales disponibles (desgraciadamente para 1970 porque aún no se había concluido la elaboración de las informaciones del Censo de 1980) muestran que 52.4% de la fuerza de

^{7/} Véase Osmundo Evangelista Rebouças y otros, "Desenvolvimento do ...", *op. cit.*, p. 195.

^{8/} Ibidem.

Cuadro 4

BRASIL: INGRESO INTERNO POR HABITANTE, POR REGIONES, 1949-1970

(Participación de la región en el promedio nacional)

Región	Año	1949	1959	1970
Norte		0.49	0,55	0.55
Nordeste		0.41	0,45	0,39
Sudeste		1.59	1.49	1.53
Sur		1.03	0,98	0,97
Centro-Oeste		0,51	0.56	0,67
Promedio del Brasil		1.00	1.00	1.00

Fuentes: Fundación Getulio Vargas, Centro de Cuentas Nacionales y Centro de Estudios Fiscales. IBGE, Censo demográfico.

trabajo del Nordeste tenía ingresos mensuales de hasta 100 cruzeiros, ^{9/} en tanto que para el país ese porcentaje era de 31.7%. Si se consideran límites de ingreso algo superiores (véase el cuadro 5), se observa la persistencia de las desigualdades.

Cabe hacer dos observaciones. Primero, que el problema de la pobreza se plantea en todas las regiones pero que es particularmente grave en el Nordeste. En realidad hay una estrecha vinculación entre la pobreza del Nordeste y la del resto del país, en la medida que las migraciones de nordestinos contribuyen a nutrir la pobreza de las demás regiones. ^{10/} En segundo lugar, debe tenerse presente que el problema es más serio en el medio rural. Se estima que el 64% de la pobreza rural brasileña se localiza en el Nordeste. ^{11/}

Por ese motivo, la pobreza en el Nordeste, y en especial la pobreza rural, es el problema que debe ser abordado prioritariamente y que tiene repercusión para la planificación regional y para la estrategia de acción que se va a seguir. Además de contener políticas de carácter general para el fortalecimiento de la base económica regional,

^{9/} Equivalente a 4 763.00 cruzeiros de 1981. Ese valor era aproximadamente inferior en 30% al salario mínimo más pequeño de la época. Cabe señalar que los datos recién divulgados del Censo de 1980 para todo el Brasil muestran que disminuyó la proporción de la población con ingresos inferiores a un salario mínimo (VEJA, Nº 682, 30 de agosto de 1981, p. 118).

^{10/} Véase Dirceu Murilo Pessoa, Espaço Rural e Pobreza no Nordeste do Brasil, diciembre de 1979, p. 2 (trabajo inédito financiado por IPEA).

^{11/} Véase Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Desenvolvimento e Região, Brasilia, 1978, p. 4 (versión mimeografiada).

Cuadro 5

BRASIL: PARTICIPACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
EN NIVELES INFERIORES DE INGRESO POR REGION, 1970

Región	Niveles de ingreso	Hasta Cr\$ 100.00	Hasta Cr\$ 150.000	Hasta Cr\$ 200.00
Norte		22.5	49.8	62.8
Nordeste		52.4	67.1	79.2
Sudeste		23.6	33.4	52.5
Sur		21.2	32.9	53.2
Centro-Oeste		31.4	54.3	67.7
Brasil		31.7	44.5	59.9

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 1970.

esa estrategia debe incluir políticas explícitas cuyo objetivo directo sea eliminar la pobreza. La experiencia ha demostrado que si bien las medidas generales de política económica han logrado elevar el producto regional son ineficaces para resolver el problema de la gran masa de la población pobre en los medios rural y urbano. Por eso es necesario complementar la política general con políticas específicas cuyo objetivo sea claramente elevar los niveles de ingreso y de bienestar de la población pobre, y cuyos instrumentos se definan de modo que lleguen directamente a la población beneficiaria. Toda la experiencia de desarrollo rural integrado que se lleva a la práctica en el Brasil y en especial en el Nordeste se enmarca en esa filosofía.

La persistencia de las desigualdades regionales y especialmente de los indicadores de pobreza absoluta es motivo de preocupación permanente para el gobierno y justifica la planificación y puesta en marcha de medidas no sólo para el estímulo general de la economía regional sino también para combatir directamente las causas de la pobreza en el medio rural.

II. INTERVENCION DEL GOBIERNO EN EL DESARROLLO REGIONAL

1. Políticas explícitas y políticas implícitas

El Gobierno actúa en general sobre el problema regional en dos maneras:

- a) a través de políticas explícitas con estrategias e instrumentos ideados especialmente para estimular el desarrollo regional;
- b) a través de políticas implícitas, o sea, de políticas de carácter nacional con repercusiones sobre el espacio regional.

Hay cierta tendencia a considerar como política regional solamente aquella que se ha denominado política explícita y que en el Brasil se resume básicamente a los incentivos fiscales del impuesto a la renta

para las inversiones en el Norte y Nordeste (FINAM y FINOR) y a los programas especiales de desarrollo regional (véase el anexo II).

Las evaluaciones que se efectúan de esos programas a la vez que indican las necesidades de perfeccionamiento y corrección en la orientación general resaltan sus resultados positivos para el desarrollo regional.

Las políticas implícitas pueden actuar de manera positiva o negativa sobre el desarrollo de las regiones más atrasadas y reforzar las explícitas o compensarlas. Se ha estado debatiendo en el Brasil la repercusión regional de las políticas nacionales como la política industrial, fiscal, cambiaria, monetaria, crediticia, la política de gastos del Gobierno, etc. Resulta difícil extraer conclusiones porque no se cuenta con informaciones por regiones, pero hay indicaciones de que las políticas nacionales perjudican el desarrollo de las regiones más atrasadas. Se demuestra allí claramente la importancia de encontrar la combinación factible de eficiencia y equidad, de maximización del desarrollo regional y reducción de las desigualdades regionales. En especial, se muestra que la planificación del desarrollo regional a la vez que debe procurar mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas explícitas debe abarcar también las políticas implícitas. A ese fin la planificación regional no debe ejercerse en forma independiente como un capítulo más del plan nacional sino como la dimensión espacial de todo el plan.

Algunos estudios^{12/} sobre desarrollo regional en el Brasil rechazan la neutralidad de las políticas nacionales porque no tienen en cuenta las diferencias regionales. En general, las políticas nacionales privilegian los criterios de eficiencia económica, en tanto que en la reducción de las desigualdades regionales exige considerar también criterios de equidad. A continuación se exponen algunas de las conclusiones de estos estudios:

a) la política cambiaria y de comercio exterior contribuyó en general a promover la transferencia de ingresos de las regiones menos desarrolladas a las más desarrolladas;

b) pese a que la política monetaria establecía alguna diferenciación en favor de las regiones más pobres (tasas de intereses y de depósitos obligatorios más reducidos), benefició a las regiones más dinámicas, en las cuales son más rentables las aplicaciones de recursos y más fuerte la demanda de crédito;

c) la política presupuestaria favoreció las regiones dinámicas en las que se concentraron los gastos federales, sea directa o indirectamente, a través de las empresas estatales;

d) en cuanto a la política tributaria, la propia asimetría del comercio regional permitió el traspaso de impuestos de las regiones más pobres (comercio deficitario) hacia las más ricas (excedentarias);

e) en relación con las políticas sectoriales, como la agrícola y la industrial, se observa que su propia formulación se hace en función de las regiones en las cuales las actividades están más desarrolladas.

^{12/} Véase, por ejemplo: Rebouças, Osmundo E. Interregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equilibrium Estimates for Brazil, Tesis doctoral, Universidad de Harvard, diciembre de 1974; Universidade Federal de Pernambuco-PIMES, Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, Noviembre de 1978; y Banco del Nordeste del Brasil - ETENE, Desenvolvimento de Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas, Síntesis, marzo de 1979.

Cuando se hace hincapié en la modernización de la agricultura con estímulo de la producción exportable y de las materias primas industriales cuyo índice de capitalización es elevado, se dejan de considerar las características de las regiones más pobres. En el sector industrial, el conjunto de estímulos fundamentales beneficia los polos de mayor aglomeración.

La preocupación del Gobierno, y en especial de la SEPLAN, por las repercusiones de las políticas nacionales sobre el espacio regional se ha ido acentuando en los últimos años. Dicha preocupación se hizo explícita en algunos documentos (el propio III Plan de Desarrollo Nacional) y pronunciamientos oficiales, y se ha traducido en medidas específicas como la aplicación de tasas de intereses regionalmente diferenciados y el aumento de las transferencias federales de recursos hacia regiones y estados pobres.

2. Alcance de la planificación regional

La planificación regional comprende en el Brasil sobre todo las políticas explícitas, si bien se observa, como ocurre en el III Plan Nacional de Desarrollo, una marcada preocupación por las políticas implícitas en la planificación. Sin embargo, en relación con éstas queda un largo camino que recorrer. Es necesario que se estudie para cada política de carácter nacional las repercusiones del desarrollo regional procurando evitar en la medida de lo posible los efectos desfavorables de las regiones más atrasadas. Hay que reconocer que las dificultades metodológicas, de información y de carácter político obstaculizan la efectiva utilización de las políticas económicas nacionales como instrumentos de desarrollo regional. Con todo, el III Plan Nacional de Desarrollo incluye en la esfera de la planificación directrices en ese sentido y en la práctica algunas políticas incorporan diferenciaciones regionales que benefician al Norte y al Nordeste.

El núcleo de las políticas explícitas de desarrollo regional en el Brasil está constituido por las siguientes medidas:

a) incentivos fiscales al desarrollo de las actividades privadas en el Norte y en el Nordeste. Se destacan las deducciones del impuesto a la renta de las personas jurídicas para el financiamiento de inversiones industriales y agropecuarias. En el Nordeste, donde se hace más hincapié en el proceso de industrialización, los recursos son aplicados por la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el Banco del Nordeste de Brasil, S.A. (BNB), a través del Fondo para el Desarrollo del Nordeste (FINOR). En la Amazonía la aplicación de recursos es administrada por la Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y el Banco de la Amazonía S.A. (BASA) a través del Fondo para el Desarrollo de la Amazonía (FINAM) y hasta ahora se le ha dado importancia a los proyectos agropecuarios. Destácanse además en el norte los incentivos fiscales a la industrialización en la zona franca de Manaus;

b) puesta en práctica de programas especiales de desarrollo regional,^{13/} con la intervención directa de gobierno a fin de solucionar problemas específicos de cada región. Los programas especiales tienen las siguientes características:

^{13/} Véase el Anexo II.

i) abarcan una superficie geográfica delimitada;
ii) los objetivos están claramente definidos teniendo presente el diagnóstico socioeconómico de la región;
iii) comprenden acciones multisectoriales integradas orientadas hacia la consecución de los objetivos;
iv) integración inter e intragubernamental en sentido vertical (entre los gobiernos federal, estadual y municipal) y en sentido horizontal (entre los diversos órganos de la misma esfera del gobierno). En el plano federal se destaca la armonización entre la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, los demás ministerios y superintendencias regionales. Asimismo se destaca la integración entre los diversos órganos de los gobiernos estaduais. Las superintendencias se constituyen en organismos de coordinación regional y son también el vínculo entre los órganos de Brasilia y los Estados.

Las características específicas de cada programa dependen de la región y del problema concreto que pretenden resolver. En general a través de los programas para la región norte se busca dotar de infraestructura adecuada al esfuerzo de desarrollo a algunas áreas seleccionadas (POLAMAZONIA) y más recientemente se advierte un esfuerzo por mejorar las condiciones sociales y beneficiar directamente a los pequeños productores agrícolas (Proyectos de Desarrollo Rural Integrado en las zonas de Acre y en Amazonas). Los programas para el Nordeste tienen como meta principal mejorar las condiciones de vida de la población pobre en el medio rural, a través del desarrollo rural integrado, y benefician a pequeños productores con o sin tierras (POLONORDESTE) y estimulan el aumento de la productividad agrícola en la zona semiárida.

En el Centro-Oeste los programas han buscado incorporar efectivamente las sábanas al sistema productivo (POLOCENTRO) y se está procurando más recientemente alcanzar objetivos sociales. Además se proyecta preservar las condiciones de Brasilia como ciudad administrativa (Programa de la región geoeconómica de Brasilia).

Los programas del Sur y Sudeste se caracterizan menos por buscar el desarrollo regional propiamente dicho y su objetivo más directo es concentrar esfuerzos fundamentales en la solución de determinados problemas de carácter sectorial (por ejemplo el Programa para combatir la erosión en el noroeste del Paraná).

El Gobierno Federal, además de los programas especiales, apoya la ejecución de los programas y proyectos específicos de desarrollo regional ya sea directamente a través de los ministerios o indirectamente a través de aportes financieros de los gobiernos de los Estados. En este caso se destacan los proyectos de creación de infraestructura para el desarrollo industrial, proyectos agrícolas, proyectos de riego y proyectos de interés social (saneamiento básico por ejemplo).

En todos los casos, la SEPLAN procura preservar en su ejecución la coherencia de los programas y proyectos con las prioridades y líneas de acción del Plan Nacional del Desarrollo y viabilizar su financiamiento.

III. EL III PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL DESARROLLO REGIONAL

El III Plan Nacional de Desarrollo expone los principales objetivos y líneas de actuación fundamental para el período 1980-1985, pero no se refiere de manera exhaustiva a políticas, medidas e instrumentos de

que efectivamente diferencien entre las regiones y la utilización de mecanismos que permitan compensar los efectos de las medidas de carácter nacional que podrían ser desfavorables para el desarrollo regional. Se prevé además la regionalización de los presupuestos que son administrados directa e indirectamente por el Gobierno Federal sobre la base del principio con arreglo al cual la distribución regional de los gastos sociales debe tender a aproximarse a la distribución regional de la población. Asimismo se ha previsto el robustecimiento de las instituciones de desarrollo regional y en especial de las superintendencias de desarrollo regional.

En relación con el Nordeste, que es la región menos desarrollada del país y que tiene cerca de 35 millones de habitantes, el III Plan Nacional de Desarrollo considera que el problema más grave es el desempleo, a cuya solución debe dársele énfasis en la política federal. Su orientación básica consiste en estimular su crecimiento a un ritmo más intenso que el promedio nacional (página 85). Concretamente prevé el fortalecimiento de los programas especiales de desarrollo regional (POLONORDESTE, SERTANEJO, IRRIGAÇÃO y AGROINDUSTRIA), volcados al desarrollo rural haciendo hincapié en la eliminación de la pobreza rural. Se proyecta fortalecer institucionalmente a la SUDENE y ampliar los gastos federales en la región. El desarrollo industrial continuará siendo estimulado mediante incentivos fiscales.

En la región Norte el esfuerzo de desarrollo se concentrará en la ocupación e integración gradual de ella respetando sus características y vocaciones, particularmente en lo que se refiere a la compatibilización de los proyectos y de las actividades públicas y privadas con la explotación no predatoria de sus recursos naturales y el riguroso respeto de su equilibrio ecológico y de la población autóctona de la región en relación con la generación de energía, la agricultura y minería, agropecuaria, agroindustria, y absorbiendo las corrientes migratorias procedentes de otras regiones.

Se procurará aprovechar el gran potencial agropecuario y agroindustrial de la región Centro-Oeste con la incorporación de la vasta región de las sabanas al proceso productivo.

En las regiones Sur y Sudeste que tienen su propio dinamismo de crecimiento el esfuerzo se concentra en el mejoramiento del equilibrio geoeconómico y geopolítico, en la ordenación del crecimiento urbano, la descentralización económica en dirección al interior y el estímulo al desarrollo de las subáreas deprimidas.

Esas son a grandes rasgos las pautas del III Plan Nacional en cuanto al desarrollo regional. En ese sentido dicho Plan es suficientemente amplio flexible por cuanto permite adaptar el énfasis en la estrategia de desarrollo regional en relación con los cambios en el panorama económico. Sin embargo, para llevarlo a la práctica satisfactoriamente, es necesario concientizar ampliamente a la sociedad brasileña sobre la necesidad de resolver el problema regional y sobre todo de eliminar la pobreza en el Nordeste, la incorporación conservacionista de la Amazonía al sistema productivo y la ocupación productiva de la región Centro-Oeste.

El Gobierno ha procurado poner en práctica la estrategia del III Plan Nacional respecto del desarrollo regional. Se están poniendo en marcha algunos de los instrumentos necesarios como los incentivos fiscales, los programas especiales de desarrollo regional, la transferencia de recursos a estados y municipios y el fortalecimiento de las superintendencias de desarrollo regional. Con todo, hay que reconocer

que el III Plan supone una acción de desarrollo regional más efectiva y que los actuales problemas económicos por los cuales atraviesa el país imponen severas restricciones de recursos en los presupuestos federales que dificultan el cumplimiento de ese objetivo.

IV. EL PAPEL DE LA SECRETARIA DE PLANIFICACION EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

La planificación del desarrollo regional no es en el Brasil una función desarrollada aisladamente por una institución. Por el contrario, se enmarca en un sistema cuyos componentes son bien definidos. Considerar aisladamente la función de una de las instituciones participantes puede perjudicar la comprensión del sistema como un todo. Por ese motivo, antes de referirnos al papel concreto de la SEPLAN se hace una descripción sucinta del Sistema Federal de Planificación (SFP).

1. Sistema federal de planificación

El Sistema se compone de los siguientes elementos:

a) Organo central. Desempeña esta función la Secretaría General de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República a quien le compete establecer normas de funcionamiento, prestar asistencia técnica a los órganos sectoriales y seccionales, armonizar su labor con las de los estados y municipios, asesorar al Ministro de Planificación en su tarea de auxiliar al Presidente de la República en la coordinación, revisión y consolidación de los programas sectoriales y regionales, en la elaboración de la programación general del Gobierno en la coordinación del sistema de planificación, presupuesto y modernización administrativa.

b) Organos sectoriales. Desempeñan esta función las secretarías generales de los ministerios civiles y los órganos equivalentes de los ministerios militares a los cuales corresponde coordinar el esfuerzo de planificación en el ámbito de los ministerios respectivos.

c) Organos seccionales. Son las unidades administrativas que en el marco de las entidades subordinadas o vinculadas a los ministerios (las empresas paraestatales, las sociedades de economía mixta, las empresas públicas, las fundaciones) centralizan las funciones de planificación, presupuesto y modernización.

La planificación es un proceso que necesita una armonización permanente entre el órgano central, los órganos sectoriales y los órganos seccionales. En especial los órganos sectoriales suministran los elementos para las tareas desempeñadas por el órgano central, y éstos a su vez reciben los elementos pertinentes de los órganos seccionales de manera que no siempre es posible distinguir nitidamente qué tarea corresponde a uno y a otro.

El sistema de planificación general se complementa con los órganos de decisión superior cuyas recomendaciones en materia de planificación se aprueban en el plano del Poder Ejecutivo. Dichos órganos son los consejos de Desarrollo Económico (CDE) y los Consejos de Desarrollo Social (CDS). Ambos son presididos por el Presidente de la República y sus miembros son respectivamente los ministros del área económica y del área social. Se desempeña como Secretario General de ambos consejos el Ministro Director de la Secretaría de Planificación quien coordina la planificación y las decisiones en las esferas económica y social.

El sistema federal de planificación puede descomponerse en varios subsistemas sectoriales y regionales. El subsistema de planificación regional se compone de los siguientes órganos (véase el anexo 2, sección 2):

a) Órgano central. Secretaría General de la Secretaría de Planificación.

b) Órgano sectorial. Secretaría General del Ministerio del Interior (MINTER).

c) Órganos seccionales. Superintendencias adjuntas de planificación de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM), la Superintendencia de Desarrollo de la Región Centro-Oeste, la Superintendencia de Desarrollo de la Región Sur (SUDESUL) y la Secretaría Especial del Sudeste (SERSE), subordinadas al MINTER.

En términos generales corresponde a la superintendencias regionales elaborar los planes regionales de desarrollo teniendo en cuenta por una parte el diagnóstico regional y por otro los parámetros y las normas de funcionamiento que le han dado el MINTER y la SEPLAN. La secretaria general del MINTER compatibiliza los diversos planes regionales y los hace llegar a la Secretaría General de la SEPLAN que hace la revisión y consolidación finales considerando las disponibilidades de recursos y los demás planos sectoriales.

2. La estructura de la secretaría de planificación y la planificación regional

La estructura de la Secretaría de Planificación en lo que toca a la planificación regional comprende los siguientes órganos en el ámbito de su secretaría general:

a) Secretaría de articulación con los estados y municipios (SAREM). Administra las transferencias de recursos federales a estados y municipios (Fondos de Participación de los Estados, de los Municipios y Especial); promueve el perfeccionamiento de los sistemas estatales de planificación;

b) Fundación Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA): comprende los siguientes órganos:

i) Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico (CENDEC), que promueve la capacitación postuniversitaria del personal de las instituciones de planificación estadual y regional en técnicas de planificación y administración del desarrollo regional.

ii) Instituto de Planificación (IPLAN) que a través de su oficina coordinadora de planificación regional (CPR) desempeña un conjunto de actividades vinculadas a la planificación, informaciones para la planificación, estudios e investigaciones, evaluación de políticas, programas y proyectos y administración de recursos para el desarrollo regional.

La Oficina Coordinadora de la Planificación Regional está organizada en sectores, cuales son el Sector de Desarrollo Regional (SDR), vinculado principalmente a problemas macrorregionales; el Sector de Desarrollo Urbano (SDU), vinculado al seguimiento de la política urbana; el Sector de los Programas Especiales (SPE) cuyas funciones se vinculan a los programas especiales de desarrollo regional y a los estudios sobre desarrollo rural.

acción ni tampoco describe programas y proyectos. Es un documento sus-
cinto y sin embargo eficaz por cuanto muestra las prioridades del go-
bierno, los objetivos de la acción gubernamental y las principales di-
rectrices políticas para la consecución de esos objetivos.

Se advierte en el documento la preocupación por la solución del
problema social en cuyo contexto debe situarse el problema de desarro-
llo regional. Por consiguiente, el problema social es un problema re-
gional, no debe ser tratado aisladamente sino que una dimensión presen-
te en toda acción de desarrollo que quiere llevar adelante el Gobierno.

La reducción de las disparidades regionales se transforma en obje-
tivo nacional. De acuerdo con el III Plan Nacional de Desarrollo una
política adecuada de distribución del ingreso exige que se privilegie
así mismo el desarrollo de las regiones densamente pobladas, carentes de
recursos como es el caso del Nordeste; y que se haga lo mismo con las
grandes superficies que exigen cautela y disciplina para su efectiva
incorporación a la economía nacional y como por ejemplo la deseada ocu-
pación no predatoria de la Amazonía. ^{14/}

Prevé que el Gobierno utilice ciertas actividades especialmente
estimuladas como instrumentos importantes para elevar los niveles de
empleo e ingresos en regiones menos desarrolladas. ^{15/} En la misma for-
ma, una de las orientaciones básicas de la política presupuestaria será
el uso del gasto público para redistribuir el ingreso (...) especialmen-
te en las regiones Norte y Nordeste. ^{16/} También entre sus objetivos la
política tributaria proyecta mejorar la distribución personal y regio-
nal del ingreso y la riqueza, ^{17/} y que en las regiones menos desarrolla-
das, en particular el Norte y el Nordeste, se apliquen políticas tribu-
tarias que estimulen el desarrollo. ^{18/}

En materia de política industrial el III Plan Nacional de Desa-
rrollo busca promover y apoyar la reorientación espacial de las nuevas
inversiones, favoreciendo relativamente a las regiones menos industria-
lizadas.

Específicamente en lo que se refiere a las políticas regionales
urbanas, ^{19/} las orientaciones principales son:

- a) énfasis en la integración y del mejor equilibrio espacial del
proceso de desarrollo;
- b) la reducción de las disparidades económicas y sociales entre
las regiones y dentro de ellas.

El III Plan Nacional de Desarrollo admite que es condición funda-
mental para la estabilidad político-social del país sacrificar una pro-
porción del crecimiento nacional en favor de una expansión más acelera-
da de las regiones económica y socialmente más deprimidas.

Entre los instrumentos básicos para estimular el desarrollo regio-
nal cabe destacar: la política tributaria, que debería ser ampliamente
reestructurada a fin de promover una distribución más justa de los
ingresos públicos entre los Estados; el establecimiento de incentivos

^{14/} Véase el III Plan Nacional de Desarrollo, p. 19.

^{15/} Ibidem, p. 29.

^{16/} Ibidem, p. 44.

^{17/} Ibidem, p. 45.

^{18/} Ibidem, p. 46.

^{19/} Ibidem, p. 82 y siguientes

3. Las funciones de la Secretaría de Planificación en la planificación regional

A continuación se describen las funciones principales de la Secretaría de Planificación en materia de planificación del desarrollo regional y de su puesta en práctica.

Elabora en primer lugar el plan nacional de desarrollo cuyo capítulo regional se basa en las propuestas del Ministerio del Interior y de las superintendencias regionales. El plan nacional contiene las principales directrices y las prioridades del Gobierno en materia de desarrollo regional.

Sobre la base de propuestas del Ministerio del Interior la Secretaría de Planificación elabora también los presupuestos regionales destinados al financiamiento de programas y proyectos de desarrollo regional, incluso en lo que se refiere a los incentivos fiscales y los somete a consideración del Presidente de la República para su decisión.

En materia de ejecución la Secretaría de Planificación se preocupa de que la prioridad asignada al desarrollo regional en el plan nacional de desarrollo se traduzca en una asignación adecuada de recursos a fin de garantizar que se alcancen las metas establecidas.

Del mismo modo se preocupa de los efectos regionales y de las políticas de carácter nacional. Por ese motivo procura estimular que haya una diferenciación en las condiciones en la aplicación de las políticas según las regiones.

Se concede especial importancia a la realización directa o indirecta de estudios e investigaciones y al establecimiento de sistemas de información federal, regional y estadual que complementen la tarea de programación y de planificación regional. En igual forma la Secretaría de Planificación promueve directa o indirectamente la evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo regional a fin de perfeccionar su eficiencia y su eficacia. Ello le ha permitido desempeñar un papel innovador en el campo del desarrollo regional pues ha establecido el uso de nuevos tipos de acción con características diferenciadas en relación con las acciones tradicionales.

El Instituto de Planificación desempeña a través de la Oficina Coordinadora de Planificación Regional la mayor parte de las funciones correspondientes a la Secretaría de Planificación en el campo de la planificación regional. Además de las actividades típicas de planificación (elaboración del capítulo regional del plan nacional de desarrollo) cabe destacar las siguientes:

a) realizar estudios e investigaciones sobre los aspectos macroeconómicos del desarrollo regional (disparidades inter e intrarregionales, políticas sectoriales-regionales, etc.) 20/

b) elaborar el proyecto de establecimiento de sistemas de cuentas regionales para todas las regiones compatibles con las cuentas nacionales a fin de fortalecer la base de informaciones para la planificación regional (en marcha). Participan además del Instituto de

20/ Se encuentra actualmente en marcha el estudio sobre políticas industriales del Nordeste que hace hincapié en los complejos industriales. Se encuentra asimismo en prensa un amplio diagnóstico sobre el desarrollo regional en Brasil.

Planificación la secretaría general del Ministerio del Interior, las superintendencias regionales, los estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo y la Fundación IBGE.

c) Administrar el PIN y el PROTERRA, fondos financieros que tienen su origen en los incentivos fiscales y cuyo objeto es financiar programas y proyectos de interés para el desarrollo de las regiones Norte y Nordeste. Los fondos se aplican a través del Ministerio del Interior y de otros ministerios y de los estados de esas regiones;

d) Desempeñar las atribuciones de la Secretaría de Planificación en lo que se refiere a la coordinación de los programas especiales de desarrollo regional; a ese fin le corresponde definir los presupuestos, analizar la programación y la elaboración de documentos de aprobación que contienen las directrices básicas, liberar los recursos y hacer la evaluación. La decisión superior se adopta en el ámbito de los Consejos de Desarrollo Económico y Social;

e) Seguir la marcha de la política urbana, en coordinación con la secretaría ejecutiva del consejo nacional de desarrollo urbano que funciona junto a la secretaría general del Ministerio del Interior;

f) Analizar programas, proyectos, y cuestiones diversas a fin de fundamentar las decisiones sobre la asignación de recursos, la adopción de medidas especiales y la concesión de prioridades a las acciones vinculadas al desarrollo regional.

V. CONCLUSIONES

El crecimiento del producto de todas las regiones del Brasil, incluso de las menos desarrolladas, mostró en los últimos dos decenios tasas elevadas. A raíz de ellos aumentó apreciablemente el ingreso por habitante y la disponibilidad de bienes y servicios. Con todo, las regiones más desarrolladas crecieron más rápidamente que la más atrasada - el Nordeste - y eso se tradujo en que no mejoraran los indicadores de las desigualdades regionales. Además, los frutos del crecimiento no se distribuyeron igualmente entre toda la población y ello hizo que aumentaran las diferencias en la distribución personal del ingreso.

Pese a la reducción que han experimentado los niveles de pobreza absoluta en el último decenio, según datos recientes del censo demográfico de 1980 todavía existe en el Nordeste una gran proporción de la población rural cuyo nivel de ingresos está en el límite de subsistencia y que constituye fuente de la migración de la pobreza para el medio urbano.

Eso sugiere que los esfuerzos fundamentales a favor del desarrollo regional y en especial del desarrollo del Nordeste no sólo tendrán que continuar sino que tendrán que ser fortalecidos. La prioridad asignada al desarrollo de la región Nordeste fue una decisión personal del Presidente João Batista Figueiredo para quien no habrá Brasil próspero mientras haya un Nordeste miserable según lo expresó en el discurso pronunciado en la SUDENE el 11 de agosto de 1978.

Una estrategia de desarrollo regional con una mejor distribución de los frutos del crecimiento supone la necesidad de adoptar dos líneas de acción:

a) dar continuidad a la política de crecimiento del producto regional a través de incentivos de carácter general para el sistemas productivo. El objetivo buscado es robustecer la base económica de las regiones menos desarrolladas brindándoles condiciones para sostener una

mayor población. A mediano plazo se espera que el crecimiento del producto y del ingreso nacional permitan dar ocupación productiva a toda la población;

b) complementariamente, adoptar medidas tendientes a beneficiar al plazo más corto posible a la población no integrada productivamente al sistema de mercado. Se procura básicamente dar continuidad al esfuerzo del desarrollo rural integrado y beneficiar directamente la población pobre del medio rural (pequeños productores con tierra o carencias de ella) y así eliminar la pobreza absoluta a través del estímulo a una mejor combinación de los factores tierra, trabajo, servicios de apoyo a la producción (transferencia de la tecnología apropiada, crédito, comercialización) y servicios sociales (salud, educación).

Esas medidas se están poniendo en práctica desde hace algunos años a través de la acción integrada de varias instituciones federales y estatales.

Anexo I

REGIONES DEL BRASIL

<u>Región</u>	<u>Estados</u>
Norte	Acre, Amazonas, Pará, Territorios Federales de Amapá, Roraima y Rôndonia
Nordeste	Maranhão, Piauí, Ceará, Río Grande Do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía, y Territorio Federal de Fernando de Noronha
Sudeste	Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro, São Paulo.
Sur	Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul.
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal.

Anexo II

1. PROGRAMAS ESPECIALES DE DESARROLLO REGIONAL POR REGION

<u>Regiones</u>	<u>Programas</u>
Norte	Programa de polos agropecuarios y agroindustriales de la Amazonía - POLAMAZONIA. Programa de recuperación socioeconómica del Nordeste Paraense - PRONORPAR. Programa especial de desarrollo regional, infraestructura del complejo aluminio, ALBRAS-ALUNORTE.
Nordeste	Programa de desarrollo de las áreas integradas del Nordeste - POLONORDESTE. Programa especial de apoyo al desarrollo de la región semiárida del Nordeste - Proyecto SERTANEJO. Programa de desarrollo de la agroindustria del Nordeste - AGROINDUSTRIA Programa especial de apoyo a las poblaciones pobres de las zonas productoras de caña del Nordeste - ZONAS CANAVIEIRAS. Programa de aprovechamiento de recursos hídricos del Nordeste - RECURSOS HIDRICOS. Programa de Irrigación del Nordeste. Irrigación.

Sur-Sudeste	<p>Programa especial del Oeste del Paraná - PRODOPAR.</p> <p>Programa especial del Norte Fluminense - PRODENOR.</p> <p>Programa especial de control de la erosión del suelo en el Noroeste del Paraná - PRONOROESTE.</p> <p>Programa especial de la Laguna Mirim - PROMIRIM.</p>
Centro-Oeste	<p>Programa especial de desarrollo de las sabanas - POLOCNETRO.</p> <p>Programa especial de la región geoeconómica de Brasilia - GEOECONOMICA.</p> <p>Programa especial de desarrollo del Estado de Mato Grosso - PROMAT.</p> <p>Programa especial de desarrollo del Estado de Mato Grosso del Sur - PROSUL.</p> <p>Programa integrado de desarrollo de Noroes- te del Brasil - POLOCENTRO</p>

2. ORGANOS QUE PARTICIPAN EN LA PLANIFICACION Y EJECUCION DEL DESARROLLO REGIONAL

SEPLAN - Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.

MINTER - Ministerio del Interior.

IPEA - Fundación Instituto de Planificación Económica y Social

IPLAN - Instituto de Planificación.

CPR - Oficina Coordinadora de Planificación Regional.

SUDENE - Superintendencia de Desarrollo del Nordeste.

SUDAM - Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía.

SUDECO - Superintendencia de Desarrollo de la Región Centro-Oeste.

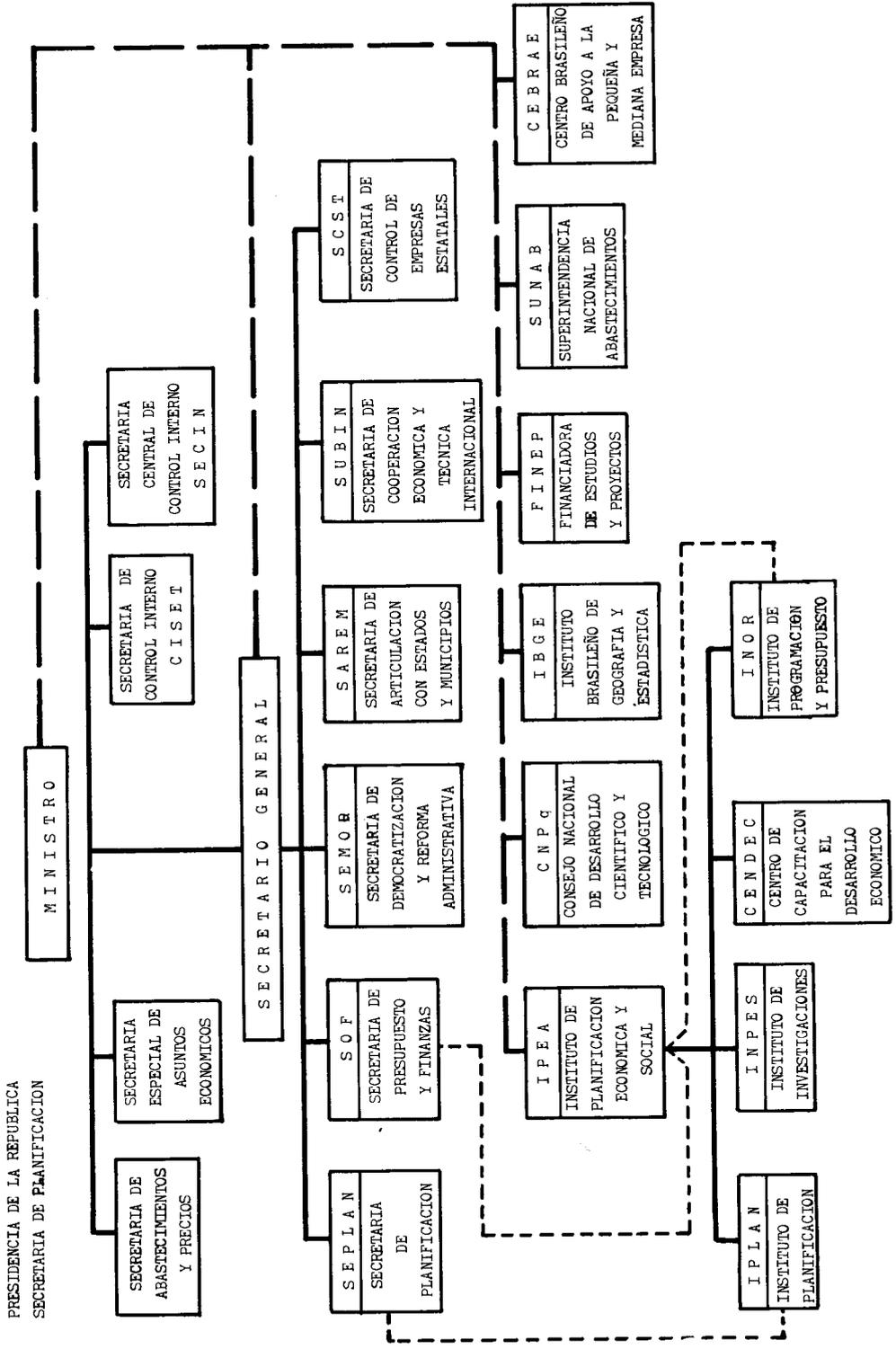
SUDESUL - Superintendencia de Desarrollo de la región Sur.

SERSE - Secretaría Especial de la región Sudeste.

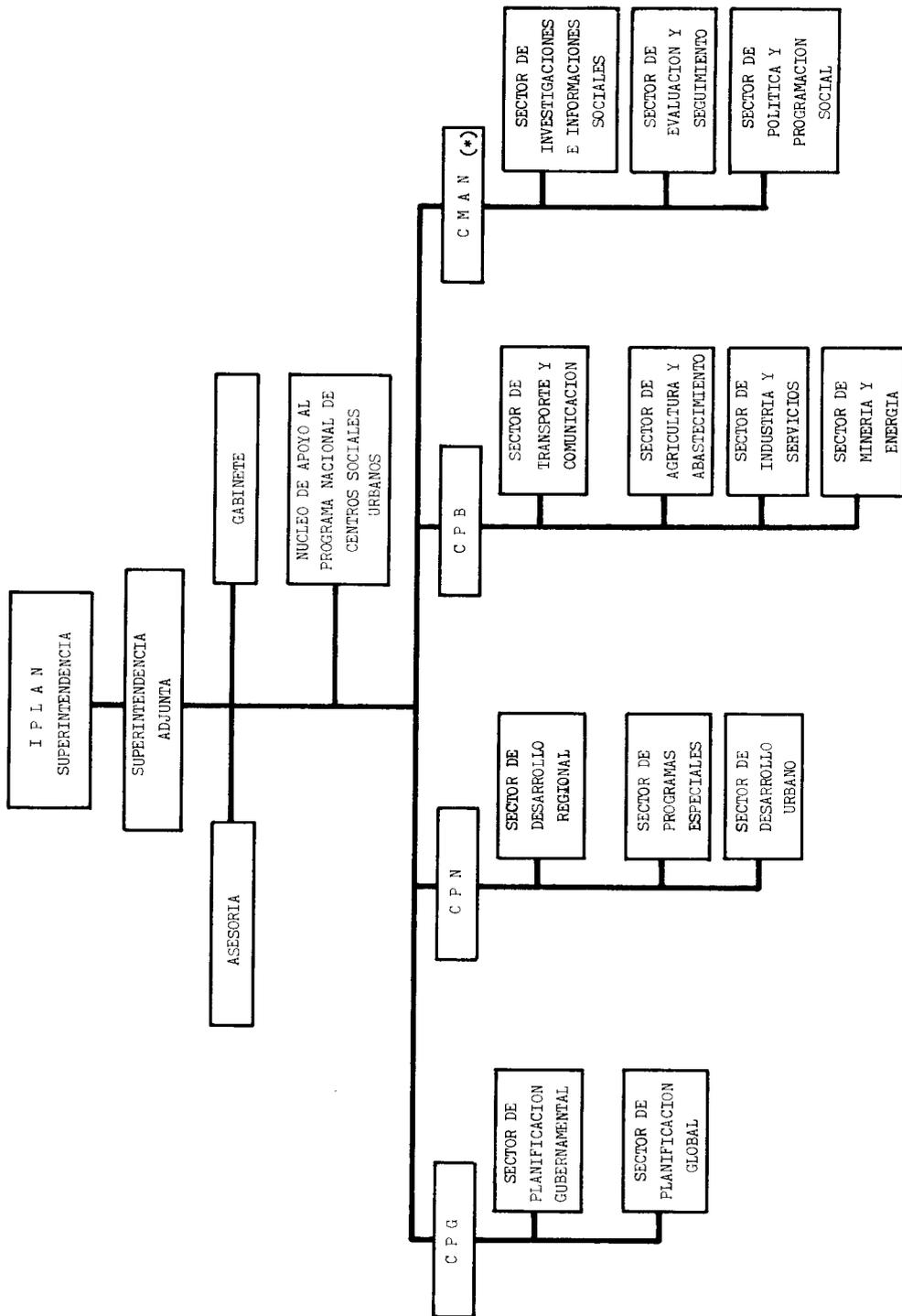
BASA - Banco de la Amazonía S. A.

BNB - Banco del Nordeste del Brasil S. A.

SISTEMA FEDERAL DE PLANIFICACION
ESTRUCTURA BASICA DE LA SECRETARIA DE PLANIFICACION



INSTITUTO DE PLANIFICACION (IPLAN)



(*) Acumula funciones de Secretaría Ejecutiva del C D S



EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA PLANIFICACION
REGIONAL EN EL BRASIL A/

Roberto Cavalcanti de Albuquerque AA/

INTRODUCCION

En las directrices que aprobó en marzo de 1981 el Presidente de la República estableció, como principal objetivo de la acción del Ministerio del Interior, el de promover una mejor distribución regional del desarrollo brasileño.^{1/}

Dicho objetivo introdujo de inmediato todo un conjunto de cuestiones relacionadas con el espacio como dimensión del desarrollo: las disparidades interregionales e intrarregionales, la ocupación productiva de nuevas tierras, la organización del territorio y, la urbanización, en sus aspectos tanto interurbanos como intraurbanos. En el Brasil, estas cuestiones asumen gran importancia dadas las dimensiones continentales de su territorio y la concentración espacial de su proceso de desarrollo más reciente.

Por lo general, la planificación encuadra mejor dentro de la perspectiva temporal que con la dimensión espacial del desarrollo. Sus métodos y modelos de análisis han demostrado ser más aptos para captar, comprender y explicar su evolución en el tiempo más bien que su proyección en el espacio.

Esta verdad histórica de la planificación se da tanto en el plano teórico como en la práctica: a menudo se hace abstracción de la variable espacio y todo esfuerzo de análisis y previsión se proyecta en el tiempo - tanto pasado como futuro. La dimensión espacial sólo interesa cuando se diagnostican desequilibrios de nivel o de ritmo del desarrollo - sintomáticamente, cuando se localizan, regionalmente, rezagos "temporales" de crecimiento, "atrasos" relativos dentro de la dinámica del proceso económico social.

A/ El presente texto fue preparado para el I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual realizado en Brasilia, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1981 y organizado por el CENDES, ILPES/CEPAL y el PNUD.

AA/ El señor Roberto Cavalcanti de Albuquerque es Secretario General Adjunto del Ministerio del Interior de Brasil.

^{1/} Véase Diretrizes Setoriais do Presidente João Figueiredo, Departamento Imprensa Nacional, Brasilia, 1980, p. 15.

LA PLANIFICACION REGIONAL

Como se dijo, la conciencia política de las desigualdades regionales en el Brasil es un fenómeno reciente,^{2/} en parte porque estos desequilibrios sólo tendieron a acentuarse después de la Segunda Guerra Mundial cuando el país avanzó hacia un desarrollo de tipo contemporáneo basado en la industrialización intensiva y concentrada en el espacio y en parte porque las primeras estadísticas del ingreso y del producto nacional por regiones sólo aparecieron en 1951. Sin embargo, durante mucho tiempo el Gobierno Federal había estado dando un tratamiento diferenciado a las dos regiones menos desarrolladas del país, en especial al Nordeste; a esta región desde 1877, a raíz de las sequías con el drama de los damnificados; a la Amazonía, a partir de 1914, cuando el caucho dejó de ser palanca del progreso regional.

En el caso del Nordeste se pueden distinguir dos etapas distintas en el tratamiento especial otorgado a la región; la comprendida entre 1877-1879 y 1958 (año en que se produjo otra gran sequía) y la que comprende de 1958 hasta nuestros días. La primera se caracteriza por la tendencia a considerar que las sequías son la principal causa del atraso relativo del Nordeste y por la naturaleza de las medidas de política adoptadas que apuntan a la construcción de una infraestructura para el almacenamiento de agua y para el transporte; la segunda, que diagnóstica de manera más amplia los distintos aspectos que determinan el subdesarrollo regional y los medios para superarlo, dió comienzo con la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) a la aplicación de los mecanismos modernos de planificación regional. En lo que respecta a la Amazonía, fue también con la creación en 1966 de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) dentro de los moldes de la SUDENE, que se establecieron y pasaron a perseguirse de manera articulada los objetivos de integración de la Amazonía a la economía nacional.

En realidad, en el Brasil la planificación regional precede históricamente, en especial en el Nordeste, a la planificación nacional de características modernas, la que sólo adoptó forma y adquirió importancia práctica a partir de 1964. Si bien esto se venía perfilando durante todo el decenio de los cincuenta con la creación en 1951 del Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), quedó marcado por el importante informe titulado Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (1959), que analiza la naturaleza especial de la economía regional en el marco del Brasil y define la estrategia de acción para los desafíos encontrados. En síntesis, el mencionado documento a) señala las tendencias históricas de concentración del ingreso nacional en el Centro-Sur (región que abarca el Sudeste, el Sur y el Centro-Oeste y que sólo adquiere importancia analítica al ser confrontada con el Nordeste y el Norte del país); b) estima de naturaleza estructural el atraso relativo del Nordeste - cuyos problemas de escasez de tierras cultivables, de concentración del ingreso en la economía del azúcar, de agricultura predominantemente de subsistencia, y de pobreza de la

^{2/} Véase al respecto Roberto Cavalcanti de Albuquerque y Clóvis de Vaconcelos Cavalcanti, Desenvolvimento Regional no Brasil, IPEA, Série Estudos para o Planejamento, Nº 16, Brasília, 1976, pp. 5-55.

base industrial apenas se manifiestan en su propensión a las sequías; c) ofrece un plan de acción que destaca la necesidad de industrialización, de transformación de la economía agrícola de la faja costera dominada por los latifundios azucareros, de adaptación de la economía de la región semiárida con vistas a aumentar su resistencia a las sequías.

La SUDENE, creada en 1959, tenía por objeto coordinar la ejecución de este plan de acción, sea a través de las inversiones públicas o del fomento al desarrollo de la iniciativa privada, particularmente en el caso de la industrialización. El primer Plan director del desarrollo del Nordeste (1961-1963), aprobado por el Congreso Nacional, procuró hacer viable dicha estrategia y estableció un importante incentivo fiscal para las inversiones en virtud del cual las personas jurídicas nacionales de todo el país podían descontar hasta 50% del impuesto a la renta para aplicarlo a inversiones privadas en el Nordeste. Este mecanismo, modificado, es el que mantiene actualmente el Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR), el Fondo de Inversiones de la Amazonía (FINAM), además del programa de Integración Nacional (PIN) y del Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a las Agroindustrias del Norte y del Nordeste (PROTERRA) y del estímulo a las inversiones privadas en el plano nacional, en sectores tales como la pesca, el turismo y la reforestación.

Al consolidarse la planificación a nivel central, los planes y programas regionales pasaron a integrar los planes nacionales y la SUDENE perdió gran parte de la autonomía de los primeros años. Sin embargo, se mantiene el énfasis en el desarrollo regional, particularmente en el caso del Nordeste y de la Amazonía. La experiencia de los organismos regionales de desarrollo se amplió a otras dos regiones con la creación de la Superintendencia de Desarrollo de la Región Centro-Oeste (SUDECO) y de la Superintendencia de Desarrollo de la Región Sur (SUDESUL), si bien las funciones que se entregaron a estas dos últimas fueron más modestas que las de la SUDENE y de la SUDAM. De esta manera se consolidó la actual estructura institucional de la planificación regional en el Brasil, que actualmente se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior.

LA PLANIFICACION URBANA

La planificación urbana solamente se incorporó en forma expresa a la planificación nacional con el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND), de 1974, y con la creación, ese mismo año, de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana (CNPU), dependiente de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.

En realidad, como documento de planificación, el Segundo Plan Nacional de Desarrollo tiene la ventaja de que define una política nacional de desarrollo urbano que pone énfasis en la importancia de a) estructurar mejor el sistema urbano brasileño a fin de aumentar la eficacia de las funciones que desempeñan las ciudades y mejorar los patrones de urbanización y la calidad de la vida; b) fraccionar las directrices nacionales en estrategias regionales de desarrollo urbano; c) llevar a cabo un programa de inversiones urbanas que contemple las

regiones metropolitanas (nueve en total, creadas en 1973) y las ciudades de tamaño mediano.^{3/}

En 1979, al crearse el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), dependiente del Ministerio del Interior, y al entregarse a dicho Ministerio la ejecución de la política nacional de desarrollo urbano, por primera vez en el Brasil tanto el desarrollo regional como el urbano quedan bajo la coordinación del mismo ministerio.

LA CUESTION REGIONAL

En los últimos años, la larga y a menudo polémica discusión sobre las desigualdades regionales del desarrollo en el Brasil ordinariamente se ha situado bajo dos ángulos principales: el primero es un ejercicio de estática comparada; el segundo, el examen de los resultados o de la dinámica del crecimiento.

De acuerdo con el criterio estático-comparativo, se confrontan los indicadores del desarrollo relativo - principalmente, el producto interno per cápita - para llegar a la conclusión de que en los últimos 20 o 30 años, las disparidades regionales del ingreso siguen siendo prácticamente las mismas, en especial en el Nordeste, cuyo producto per cápita se ha mantenido en torno al 40% del correspondiente a todo el Brasil.

En el análisis de la dinámica del crecimiento se considera en forma aislada una región (casi siempre el Nordeste) y se examinan sus resultados en los últimos años a partir de indicadores económicosociales, para concluir que la región fue capaz de acompañar la hazaña de desarrollo llevada a cabo por el país en su conjunto.

Ambas conclusiones son perfectamente compatibles. Dicen prácticamente lo mismo, si bien con palabras diferentes. Es lo mismo decir que las diferencias de desarrollo entre las regiones se mantuvieron constantes como expresar que las regiones menos desarrolladas fueron capaces de desarrollarse al mismo ritmo de las más desarrolladas.

El Nordeste: la estática de las desigualdades

Las desigualdades regionales en materia de desarrollo en el Brasil pueden describirse comparando sus productos per cápita en 1980. Partiendo de la base de que la estimación del producto interno bruto per cápita para el Brasil es del orden de 2 000 dólares estadounidenses (a precios de 1980), se puede concluir lo siguiente:

1. El Nordeste la región de menor desarrollo relativo, con un producto interno bruto per cápita equivalente a 40% del de todo el país (800 dólares estadounidenses); el de la Amazonía corresponde a cerca de 50% (1 000 dólares estadounidenses) y el del Centro-Oeste a aproximadamente 70% (1 400 dólares estadounidenses);
2. Los estados de São Paulo y Río de Janeiro son básicamente los que determinan las desigualdades macrorregionales del ingreso en el Brasil: el producto interno bruto per cápita de São Paulo duplica el del país (4 000 dólares estadounidenses), el de Río de Janeiro, lo supera en 70% (3 400 dólares estadounidenses), mientras que el de los estados de

^{3/} Véase II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), República Federal del Brasil, 1974, pp. 85-91.

Minas Gerais y Espírito Santo en su conjunto corresponden a 70% del correspondiente al país (1 400 dólares estadounidenses) y el de la región meridional se sitúa aproximadamente al mismo nivel del nacional (2 000 dólares estadounidenses).

Esta comparación de los niveles del producto regional per cápita permite formular algunas observaciones.

Ante todo, el proceso de desarrollo industrial, concentrado en el espacio y que en buena medida ha provocado la polarización de las actividades terciarias y la macrocefalia urbana, explica mucho la razón por la cual en los últimos veinticinco años, han persistido las desigualdades regionales del producto per cápita. En la actualidad, São Paulo y Río de Janeiro registran cerca del 70% del producto industrial del país, más del 50% de los servicios y más de 40% de la población urbana; en cambio, el Nordeste sólo representa 8% del producto industrial brasileño, 13% de los servicios y casi 45% de la población rural y con relación al país, se caracteriza por ser una región aún predominantemente agrícola y de escaso desarrollo industrial.

Segundo, existen evidentes interrelaciones en la forma en que han evolucionado las desigualdades espaciales y personales en la distribución del ingreso nacional: en 1976, 45% de las personas económicamente activas y con ingresos del país que ganaban menos de un sueldo mínimo vigente, se encontraban en el Nordeste; de acuerdo con el mismo criterio, 64% de la pobreza rural del país se encontraba en dicha región.

Tercero, al parecer la comparación del producto per cápita entre regiones sobrestima las desigualdades de ingresos predominantes, si se tienen en cuenta las transferencias de recursos de las regiones más desarrolladas hacia las menos desarrolladas a través de mecanismos dirigidos o inducidos por el sector público (balance entre los gastos y las entradas del Gobierno Central, transferencias de éste a los estados y municipios, incentivos fiscales, asistencia médica y otras prestaciones de previsión social, sistema bancario). Se estima que para el Nordeste estas transferencias representaron, en cifras líquidas, de 15 a 20% del producto interno bruto regional en los últimos años, lo que entrañaría que el ingreso per cápita regional sería superior al producto per cápita. Cabe señalar al respecto que en 1976, de acuerdo con la Encuesta Nacional por muestreo de hogares (PNAD - IBGE), el ingreso medio de la población económicamente activa (que perciben ingresos) del Nordeste equivalía a 54% de aquél del país, mientras que el producto interno bruto per cápita se aproximaba al 40%. Por lo tanto, parece razonable aceptar que en 1980 el ingreso per cápita del Nordeste sería del orden de 1 000 dólares estadounidenses (con un producto interno bruto per cápita de 800 dólares), lo que equivale a 50% de la cifra correspondiente al país. Además, hay indicaciones de que en otras regiones menos desarrolladas (principalmente la Amazonía) el ingreso medio por habitante, una vez calculadas las transferencias interregionales de recursos, también se aproximan más a la media nacional que los productos per cápita respectivos.

El Nordeste: apología de los resultados

Es importante destacar el papel de estas transferencias regionales de recursos como fuente de crecimiento, en especial en el caso del Nordeste. El crecimiento del Nordeste se aceleró apreciablemente en el período 1960-1980. Entre 1960 y 1964, el producto interno bruto de la

región aumentó cerca de 6% al año, elevándose a 7 y casi 8% en los períodos 1964-1968 y 1968-1973, respectivamente. En cambio, el crecimiento de la economía nacional bajó de 11% anual en 1968-1973 a 7% en 1973-1980; el del Nordeste se redujo mucho menos: de casi 8% a poco menos de 7% al año, respectivamente, en los períodos 1968-1973 y 1973-1980. En el período comprendido entre 1960 y 1980 el producto interno bruto per cápita del Nordeste y del Brasil se elevó aproximadamente 4.2 y 4.3%, respectivamente.

Por lo tanto, comparada con la del país en su conjunto, la economía del Nordeste a la par que aceleró su crecimiento, se mostró más estable y pese a que fue incapaz de marchar al ritmo de la explosión de crecimiento que se produjo en el país en el período 1968-1973, reveló mayor resistencia a la baja (tanto en 1964-1968 como en 1973-1980) en contraposición a la trayectoria, cíclicamente más variable, de la economía brasileña.

Al parecer, no hay duda de que tanto la aceleración del crecimiento del Nordeste como su mayor estabilidad se debieron a las transferencias de recursos del resto del país a la región que en forma permanente han estado financiando su desarrollo, más que nada el proceso de formación de capital, particularmente en la industria y la infraestructura (se estima que las transferencias de ahorro han financiado cerca de la mitad de las inversiones en el Nordeste y que éstas corresponden a más de un cuarto del producto interno bruto regional).

Este breve examen de la evolución reciente de la economía del Nordeste también precisa algunos alcances.

Ante todo, en el período 1960-1980 el crecimiento de la economía urbana en el Nordeste superó el del Brasil tanto en cifras globales como por habitante; el producto de la industria aumentó 421% (en el Brasil 352%) y el de los servicios 378% (contra 293% para el Brasil). En cambio, el rendimiento del sector agropecuario regional, que llegó a 77% en el período 1960-1980, fue muy inferior al del país (134%). Estos malos resultados no sólo se deben a factores climáticos o a las dificultades - conocidas y superables - que plantea el trópico semiárido para la agricultura. Otros factores, tales como el agotamiento de la frontera agrícola en las zonas de ocupación más antiguas y activas, la estructura agraria, las técnicas de producción rudimentarias, el sistema de relaciones laborales, explican el panorama de relativo estancamiento y de pobreza característico del Nordeste agrícola. En especial en lo que respecta a la estructura agraria se destacan el gran incremento de los minifundios (propiedades de menos de 10 hectáreas), cuyo número se elevó 90% entre 1960 y 1975, representando en este último cerca del 70% del total de empresas agrícolas y sólo 5.4% de la superficie total; el aumento de las personas que trabajan en los minifundios (de 70% entre 1960 y 1975 en comparación con 35% para el total de dichas empresas) y la escasa capacidad de conservación del empleo de los predios de 100 o más hectáreas (menos de 14% del empleo total en 1975, para más de 70% de la superficie). Por lo tanto, todo indica que la solución del problema agrario del Nordeste radica en la modificación de sus patrones de crecimiento, hasta aquí predominantemente extenso, de amplia intervención en la estructura agraria, en sus relaciones laborales, en sus modos de producción. Dicha intervención está concebida dentro del marco de los programas de desarrollo rural integrado.

Segundo, al mismo tiempo que no puede negarse que en el Nordeste persisten graves problemas sociales, tanto en el medio rural como en

las ciudades, no hay que desconocer los avances logrados en los últimos años: la expectativa media de vida de la región se elevó de 48 años en 1960 a 55 años en 1977; en el mismo período la tasa de mortalidad (por mil) declinó de 19.5 a 13.0; la tasa de alfabetización correspondiente a la población de 15 años y más aumentó de 40 a 56%; las matrículas de los niveles de instrucción aumentaron 200% (mientras que la población creció 50%); la tasa de escolaridad de la enseñanza básica subió de 48 a 63%. En el período más reciente (entre 1972 y 1976) aumentó considerablemente el acceso de los hogares a servicios y bienes de consumo duraderos: entre 1972 y 1976 el porcentaje de hogares que disponían de energía eléctrica aumentó de 16 a 25% (de 51 a 66% en el caso de los hogares urbanos); de agua potable, de 6 a 16% (de 32 a 39% en el caso de los hogares urbanos). El porcentaje de hogares que tenían receptores de radio se elevó de 45 a 59%; heladeras, de 11 a 17%; televisión, de 10 a 18%; automóvil, de 4 a 6%. En el caso de los hogares urbanos, estos porcentajes fueron en 1972 y 1976, respectivamente, de 24 y 34% respecto de heladeras, de 20 y 37% para los televisores y de 8 a 11% para los automóviles. Además, en todos los casos (salvo el abastecimiento de agua) este mejoramiento del acceso de los hogares a bienes y servicios fue superior al comprobado en el país en su conjunto, de tal modo que entre 1972 y 1976 disminuyó la diferencia entre los indicadores relativos al Brasil y al Nordeste.

Amazonía: el proceso de ocupación

En el caso de la Amazonía también cabe destacar la importancia de las transferencias de recursos hacia la región, las que se estiman en aproximadamente la cuarta parte del producto interno bruto de la región en 1977 y han financiado, principalmente, la creación y consolidación de la infraestructura económico-social en la región.

Justo es señalar la forma en que el Brasil ha estado enfrentando en los últimos años los desafíos geopolíticos de la ocupación de la Amazonía: sin la impaciencia ni los temores del pasado: con un mayor y más amplio conocimiento de sus posibilidades reales y de su creciente importancia para el desarrollo nacional; sin violar en forma irremediable su equilibrio ecológico ni comprometer su patrimonio natural.

En la consolidación de esta estrategia de desarrollo para la Amazonía hay algunos factores importantes.

Ante todo, el conocimiento de sus recursos naturales - agrícolas, minerales - obtenido en especial a través del proyecto Radar para la Amazonía (RADAM) y del esfuerzo de investigación complementario que constituye, por ejemplo, el Programa del Trópico Húmedo. Desde el punto de vista actual, los casi 4 millones de kilómetros cuadrados de la cuenca amazónica presentan una gran variedad en lo que respecta a las características del suelo - inclusive manchas de tierra roja que es sumamente fértil, y amplias zonas de fertilidad media, diversas formaciones vegetales e importantes yacimientos minerales;

Segundo, las grandes inversiones en infraestructura realizadas principalmente a través del Programa de Integración Nacional (PIN), en carreteras, navegación fluvial, aeropuertos, energía, comunicaciones;

Tercero, la identificación de las zonas integradas, separadas en el espacio y ubicadas estratégicamente en función de su potencialidad de desarrollo o con vistas a capitalizar las corrientes de penetración espontáneas dirigidas al norte del Mato Grosso, a Rondonia, al Norte de Goiás y al sur del Pará;

Cuarto, el volumen alcanzado en los últimos años, en especial de 1973 a la fecha, por los gastos e inversiones públicas en la Amazonía, así como los mecanismos de estímulo a las actividades productivas privadas, en los sectores agropecuario, industrial y de servicios. Al respecto, cabe señalar que dado el tamaño adquirido por la economía nacional y la creciente importancia que reviste para el Brasil la utilización racional de los inmensos recursos amazónicos, el aumento de estos gastos e inversiones no sólo es factible desde el punto de vista financiero sino además deseable desde los puntos de vista económico, social y político;

Quinto, la base económica que han adquirido los principales polos urbanos de la Amazonía (Belén, Mañaos y, en cierta medida, San Luis) así como la consolidación gradual de ciudades más pequeñas, situadas en la periferia de la región o más al interior, que constituyen importantes núcleos de apoyo al proceso selectivo de ocupación.

A fin de situar los recursos que el Brasil ha estado aplicando en la Amazonía en los últimos años dentro de la dimensión que les corresponde, conviene presentar algunos indicadores económicos generales para la región norte del país en 1980.

Con 42% del territorio nacional, la región norte contiene apenas 5% de su población, esto es, 5.9 millones de personas. La estimación del producto interno bruto de la región en 1980, que es del orden de 6 mil millones de dólares estadounidenses, permite calcular que el producto interno bruto per cápita se aproxima a los mil dólares estadounidenses (cerca de 50% del producto interno bruto per cápita del Brasil).

Estos datos globales dan lugar a dos clases de consideraciones: primero, la Amazonía es quizá la mayor región aprovechable del mundo con escasa ocupación demográfica y productiva y, desde este punto de vista, es más bien un territorio cuyas grandes potencialidades permanecen inexploradas, y no un caso típico de subdesarrollo como el Nordeste. Segundo, en comparación con el país, el tamaño relativo de la región, su población y la economía regional revelan que la intensificación del proceso de ocupación de la Amazonía persigue alcanzar los objetivos de complementariedad interregional de los recursos, aparte de ser operacional y financieramente factible.

LA ESTRATEGIA REGIONAL

La preocupación por el futuro de las disparidades espaciales del ingreso en el Brasil llevó a definir la estrategia de desarrollo regional para los próximos años que ha procurado poner en ejecución el Ministerio del Interior. Dicha estrategia se apoya en los siguientes puntos básicos:

1. Es importante mantener e incluso aumentar las transferencias de recursos, ordenadas o inducidas por el sector público, desde las regiones más desarrolladas hacia las más atrasadas, en especial el Nordeste. Su significación es pequeña, con relación a la economía nacional, pero grande su importancia como fuente estratégica de crecimiento regional. Gran parte de estos recursos deberá provocar una amplia reorientación espacial del proceso de inversión en infraestructura económico-social y en las actividades directamente productivas, que son el único camino para lograr una desconcentración regional gradual de la generación del producto y de la riqueza nacionales. Al mismo tiempo, estos recursos, y los demás mecanismos de la política económica

y social, deberán apuntar a la reducción de la pobreza, que en el Nordeste asume características de un mal social endémico, y a la mejor repartición de los resultados del crecimiento;

2. En el Nordeste se acentúa el esfuerzo nacional destinado a acelerar el crecimiento económico (de manera que pueda superar, en función del producto per cápita, el logrado por el país) y mejorar la distribución social de los beneficios del crecimiento, a través de la reducción de la pobreza y de la expansión de su mercado interno. Estos objetivos pueden alcanzarse de las siguientes maneras:

a) A través de la consolidación del desarrollo industrial basado en complejos industriales integrados (el polo petroquímico de Bahía, el complejo industrial-portuario de Suape, en Pernambuco, el complejo cloroquímico de Alagõas, el complejo industrial integrado básico de Sergipe, el complejo químicometalúrgico del Río Grande do Norte, el polo industrial diversificado de Ceará); industrias de bienes de consumo canalizadas predominantemente hacia el mercado regional; el tratamiento integrado de los problemas de la agroindustria del azúcar (y su posible división en química del alcohol y química del azúcar); la creación de polos agroindustriales en el interior, y de vinculación entre la industria y el sector agropecuario;

b) Mediante programas de desarrollo rural integrado (entre los que se destacan el POLONORDESTE y el Proyecto Sertanejo) que contemplan una amplia intervención en la estructura agraria, en los modos de producción, en las relaciones de trabajo - con énfasis en los productores rurales pequeños y medianos. Dentro de este marco cabe considerar las siguientes clases de mecanismos:

i) Facilitadores del acceso a la tierra (crédito agrario en las subregiones objeto de la intervención concentrada de los programas de desarrollo rural y reglamentación del arrendamiento de la tierra);

ii) Ordenadores de las relaciones laborales (el trabajo asalariado con garantía de un ingreso mínimo);

iii) Modificadores de las técnicas de producción (asistencia técnica y extensión rural, insumos modernos, combinación de la micro-irrigación con la agricultura, si se trata de la pequeña ganadería;

iv) Destinados a elevar la proporción del ingreso agropecuario conservado por el productor (esquemas especiales de comercialización, precios mínimos, créditos subsidiados);

v) Destinados a mejorar la infraestructura económico-social (caminos vecinales, electrificación rural, almacenamiento, educación, salud, saneamiento, nutrición, habitación, previsión y asistencia social);

c) A través de un gran énfasis en el desarrollo social, en especial:

i) El empleo y los salarios (cuyo aumento y mejoramiento más acelerados evidentemente dependerán de la forma en que sean conducidas las estrategias de desarrollo rural e industrial y la política de gastos públicos), teniendo presente la reducción del desempleo y del subempleo (que deben corresponder a cerca de 20% de la fuerza de trabajo regional);

ii) La educación, con vistas a cambiar el panorama educativo de la región que se compara muy desfavorablemente con el del Brasil;

iii) La salud y la nutrición, sea a través de la intensificación de las acciones básicas de salud pública o del fortalecimiento de los programas de nutrición destinados a las poblaciones de bajos ingresos;

d) A través de la complementación de la infraestructura, en especial de los equipos y servicios urbanos de las regiones metropolitanas y de las ciudades de tamaño mediano.

3. La estrategia de la ocupación amazónica, puesta en práctica con el Programa de polos agropecuarios y agrominerales de la Amazonía (POLAMAZONIA) y con las acciones de desarrollo de la SUDAM, de la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), del Banco de la Amazonía S.A. (BASA), parte del supuesto de que no tiene sentido detener el proceso de ocupación de la Amazonía dentro de los límites de la racionalidad burocrática y de que igualmente imprudente sería permitir que se torne destructiva o dilapidadora. Dicha ocupación, selectiva en el sentido espacial, ha estado adquiriendo dimensiones compatibles con los objetivos de integración nacional. Han compartido este esfuerzo el gobierno y la iniciativa privada correspondiendo naturalmente al primero la función de inducir muchas iniciativas o de ordenar los procesos espontáneos de penetración amazónica que tienen muchas de las características de una aventura dentro de las nuevas fronteras y pocas de los procesos de sedimentación social estratificada. En el caso de la Amazonía, la base de una estrategia de desarrollo debe tener en cuenta principalmente que:

a) No tiene sentido ocuparla de un modo espacialmente indiferenciado y continuo. El esfuerzo de ocupación deberá seguir siendo selectivo, de manera de concentrar la consolidación de la infraestructura y de las actividades productivas en polos de desarrollo - sacando provecho de sus condiciones naturales (fertilidad del suelo, recursos minerales y forestales, etc.);

b) Aún cuando la Amazonía pueda acoger grandes masas de población a través de las migraciones no parece sensato que su ocupación se traduzca en un simple traslado de la pobreza del Nordeste o de otras regiones del país que tienen exceso de población. De ahí la preocupación por promover en la Amazonía actividades productivas capaces de generar y distribuir ampliamente el ingreso y los demás beneficios del desarrollo, de tal manera que su expansión demográfica no vaya unida a un proceso de empobrecimiento que posteriormente puede tornarse difícil de invertir.

LA CUESTION URBANA

En los últimos decenios el proceso de urbanización del Brasil se ha caracterizado por su rapidez, por la tendencia a una metropolitanización excesiva y por la incapacidad de la infraestructura y de las disponibilidades sociales urbanas de evolucionar junto con esta gran expansión y concentración urbanas.

Por una parte, en 1940 la población urbana del país, que era de 13 millones de personas, correspondía apenas a 31% de la población total. En 1970 llegaba a 52 millones, o sea el equivalente a 56% de la población total. En 1980 sumaba más de 80 millones, esto es, 68% de la población total.

En realidad, el crecimiento de la población urbana en el Brasil entre 1970 y 1980, que fue de 28.4 millones, superó el de la población total, que ascendió a 25.9 millones, debido a que durante ese decenio la población rural disminuyó 2.5 millones.

Por otra parte, el crecimiento de la población urbana del país se ha producido en forma concentrada. En los últimos años las ciudades

de más de 250 mil habitantes y en especial las dos metrópolis más importantes del país, Río de Janeiro y São Paulo, registraron un mayor incremento relativo de la población y de las actividades productivas. Además, las principales aglomeraciones metropolitanas, que concentran la mitad de la población de las ciudades y la mayor parte de las actividades industriales, están ubicadas sobre todo en la costa o a distancias relativamente pequeñas del borde marítimo. Entre 1970 y 1980 el crecimiento de la población de las nueve regiones metropolitanas representó 41% de la expansión demográfica total del país.

Por último, no hay duda que los transportes, las comunicaciones, el saneamiento y otros servicios sociales urbanos, tanto de las regiones metropolitanas como de las capitales y ciudades medianas del país, son insuficientes.

La urbanización ciertamente da lugar a formas de organización humana complejas y dinámicas. Permite la división racional del trabajo y la especialización de la producción. Fue lo que permitió que la sociedad brasileña, que en el pasado fue predominantemente agraria y tuvo funciones de producción poco diversificadas, evolucionara hasta la etapa de industrialización relativamente avanzada en que se encuentra actualmente. Es en las ciudades donde se genera la mayor parte de las nuevas oportunidades de empleo, se crean y se transmiten las innovaciones sociales, y se desencadena el proceso que conduce al mejoramiento de los niveles de vida de toda la población.

No obstante, el modelo de sociedad predominantemente urbana que se está creando en el Brasil ha exigido un gran esfuerzo destinado a ordenar y disciplinar el proceso de urbanización de manera de adecuarlo a los objetivos de integración del desarrollo nacional.

LA POLITICA URBANA

En la actualidad, la política nacional de desarrollo urbano está orientada a mejorar la calidad de la vida urbana, y la distribución espacial de la población y de las actividades productivas y a dar forma a un sistema de ciudades que encuadre dentro de las directrices y prioridades sectoriales y regionales del desarrollo.

Para alcanzar gradualmente dichos objetivos generales se ha procurado inicialmente modificar la tendencia hacia el crecimiento desordenado de algunas aglomeraciones metropolitanas (principalmente São Paulo y Río de Janeiro), que han acarreado una excesiva concentración industrial, el deterioro acelerado de la calidad de la vida, y daños al medio ambiente con la destrucción de la naturaleza y del paisaje urbano.

No se trata de detener el crecimiento de las dos grandes metrópolis nacionales, sino de prestar mayor atención a los aspectos cualitativos del desarrollo de manera que su crecimiento se logre a través del mejoramiento de la calidad de la vida. Se trata de orientar las inversiones de manera coordinada a fin de inducir un mayor crecimiento relativo de las ciudades de tamaño mediano y de los núcleos urbanos situados al interior, logrando así lo que podría propiamente denominarse descompresión urbana.

Se procura asimismo corregir los desequilibrios que se dan en las ciudades y que obedecen a la falta o a la insuficiencia de la infraestructura y de los servicios urbanos básicos, tales como el abastecimiento de agua, el transporte colectivo, la vivienda, el saneamiento, los servicios de seguridad pública, la recreación y el esparcimiento.

Además, se pretende eliminar gradualmente la pobreza que se acumula en las periferias urbanas, sobre todo por las migraciones. En este contexto, se procura actuar de manera concertada en el campo y en las ciudades. El desarrollo de la agricultura a través del aumento de los niveles de producción y de productividad, de los esfuerzos por valorizar la vida rural, poniendo énfasis en los productores pequeños y medianos, habrá de contribuir a reducir las migraciones del campo a la ciudad. El esfuerzo de desconcentrar las ciudades, el estímulo a las actividades productivas y a la creación de empleos en las ciudades de tamaño mediano y en los pequeños núcleos urbanos deberán reducir las migraciones de dichas ciudades hacia las aglomeraciones metropolitanas. El énfasis especial en las zonas urbanas de concentración de la pobreza, tanto en las regiones metropolitanas como en los centros urbanos más pequeños tiene por objeto elevar los niveles de vida de las poblaciones de bajos ingresos.

Los tres siguientes aspectos del conjunto de problemas urbanos del país - la excesiva rapidez y concentración del desarrollo urbano, la insuficiencia de la infraestructura y de los servicios interurbanos y la pobreza - son los que merecen atención prioritaria. Se trata ciertamente de cuestiones muy amplias y complejas. Su solución exige tiempo, recursos y decisión. Además presupone una actuación racional, coherente y ordenada, grandes esfuerzos de coordinación ejecutiva y una clara definición de los objetivos que se pretende alcanzar.

La desaceleración y la desconcentración del desarrollo nacional, en su dimensión urbana, comprenden:

1. El énfasis en el desarrollo de las actividades agropecuarias y en el mejoramiento de la calidad de la vida rural:

2. La descompresión urbana de las regiones metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro, procurando reducir las inmigraciones y limitar ciertas inversiones productivas, en especial industriales, en las zonas saturadas;

3. La expansión controlada de las regiones metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador y Recife, a fin de ordenar y disciplinar su expansión urbana;

4. El fomento del desarrollo de la infraestructura urbana y de las actividades productivas de las ciudades de tamaño mediano;

5. El apoyo al desarrollo de núcleos estratégicos para el proceso de ocupación de la Amazonía, del Centro Oeste, que revisten importancia para el desarrollo rural (Nordeste, Sur-Sudeste) y que desempeñan otras funciones especiales.

La complementación de la infraestructura y de los servicios urbanos pone de relieve la vivienda, los transportes colectivos, el abastecimiento de agua, el saneamiento, el medio ambiente, el mantenimiento del orden público, la recreación y el esparcimiento, considerando el sistema urbano nacional en su conjunto pero respetando las particularidades de cada ciudad, su tamaño y su función urbana. En las regiones metropolitanas cabe destacar los transportes colectivos, el mantenimiento del orden público, el control de la contaminación, la defensa de la naturaleza, y la conservación del paisaje urbano. En las ciudades de tamaño mediano se procura fortalecer la infraestructura urbana básica que permita desarrollar las actividades productivas, en especial las industriales.

La reducción de la pobreza deberá darse como consecuencia de la prioridad otorgada a las zonas urbanas periféricas con alta concentración

de pobreza, tanto en lo que toca a la infraestructura social básica cuanto para generar empleos e ingresos y mejorar los niveles de vida.

CONCLUSION

La inserción de la planificación regional y urbana en la planificación del desarrollo nacional no es una labor fácil o sencilla. Aunque toda acción de desarrollo deba ocurrir necesariamente dentro de un espacio dado, la consideración expresa y metodológicamente operacional de la dimensión espacial en la práctica de la planificación confronta por un lado, la tendencia a percibir lo económico y social tan sólo en el tiempo y en forma global y, por otra parte, los complejos subsistemas sectoriales de ejecución de las políticas de desarrollo que se mueven con fuerza propia.

Sin embargo, esta inserción de la variable espacial, se torna más fácil cuando se une la preocupación obsesiva por el desempleo a la consideración del problema de la distribución de los beneficios.

No hay duda que en el pasado Brasil logró mejor éxito en buscar soluciones para el crecimiento que respecto de la distribución de sus resultados.

En la etapa de repolitización por que atraviesa actualmente el país el problema de la distribución adquiere renovada importancia. Con ella surge con mayor vigor dentro del conjunto de los grandes temas nacionales, la cuestión regional y urbana, que no pasan de ser dimensiones espaciales del problema de distribución social del desarrollo.



ANEXOS

Los tres anexos al presente estudio analizan con mayor detalle y desde puntos de vistas metodológicos diversos, tres aspectos de la experiencia reciente de desarrollo regional y urbano en el Brasil.

El anexo I (La industrialización del Nordeste ¿produjo los resultados esperados?) es un estudio de caso de la experiencia adquirida a través del estímulo a la industrialización del Nordeste.

El anexo II (El Estado como agente de desarrollo rural) es un enfoque más teórico, extraído de los trabajos de Habermas, sobre las dificultades que plantea el superar el umbral que separa las sociedades tradicionales de las economías de mercado modernas. En su última parte se refiere concretamente a la experiencia brasileña en materia de programas de desarrollo rural integrado.

El anexo III (Vivienda y realidad brasileña) realiza un diagnóstico del problema de la vivienda en el Brasil y reflexiona sobre los caminos para resolverlo, en especial en el medio urbano.

En realidad, los tres anexos son estudios independientes pero ilustran aspectos importantes del desarrollo regional y urbano del Brasil.



ANEXO I

LA INDUSTRIALIZACION DEL NORDESTE ¿PRODUJO
LOS RESULTADOS ESPERADOS?



Estimo que la experiencia de industrialización del Nordeste en los últimos veinte años ha tenido éxitos indiscutibles. Es efectivo que el desarrollo industrial de la región contuvo algunos errores, y provocó algunas distorsiones que hoy pueden identificarse fácilmente. Sin embargo, la dimensión y amplitud de estos desequilibrios - tan comunes en procesos de crecimiento acelerado y que se dan tanto en las economías dirigidas como en aquéllas predominantemente de mercado - no son tan grandes como para que puedan poner en peligro lo alcanzado a través de los estímulos a la industrialización del Nordeste. Si el desarrollo industrial de la región no logró los resultados esperados, este aparente fracaso se debe más bien a que se esperaron demasiados beneficios - difícilmente factibles en cualquier proceso de industrialización, sobre todo en el caso de las regiones menos desarrolladas del tamaño y de los problemas de desarrollo del Nordeste - y no a que verdaderamente no se lograra lo que de él habría cabido esperar con objetividad y pragmatismo.

Creo más bien que estas afirmaciones tal vez categóricas carecen de una fundamentación adecuada. No basta con enunciarlas: hay que procurar demostrar su realidad; como no basta con negarlas sin confirmar su falta de veracidad. Sin embargo, en el análisis de los procesos sociales complejos y dinámicos, principalmente de aquellos respecto de los cuales aún no se dispone de la distancia histórica que facilita la imparcialidad y el juicio crítico, hay gran margen de discordancia y controversia. Por lo tanto, no ha de resultar sorprendente ni satisfactorio, ni mucho menos deseable que actualmente haya convergencia de opiniones y puntos de vista armónicos en lo que respecta a la experiencia del estímulo a la industrialización del Nordeste.

Los resultados de la industrialización del Nordeste

En términos generales, los principales resultados del proceso de industrialización del Nordeste en los dos últimos decenios han sido los siguientes:

1. Entre 1960 y 1980, el producto industrial de la región aumentó 421%, o sea, a razón de 8.6% al año. Este crecimiento fue superior al registrado en el mismo período por el Brasil en su conjunto (352% o 7.8% al año);

2. En el período 1960-1975 se produjo una apreciable aceleración del crecimiento industrial: las tasas medias anuales de crecimiento sectorial fueron de 5.4% al año entre 1960 y 1965, 9.6% al año entre 1965 y 1970 y 10.7% al año entre 1970 y 1975;

3. En la segunda mitad del decenio pasado (1974-1980), el crecimiento industrial del Nordeste, que fue del orden de 9% al año, disminuyó menos que el del Brasil, el que se redujo de 11% al año en el período 1970-1974 a 7% entre 1974 y 1980;

4. La participación de la industria en el producto interno regional se elevó cerca de 20% al comienzo de los años sesenta hasta aproximadamente 30% a fines de los años setenta; por otra parte, la participación de la industria de transformación en el producto industrial, se elevó de poco más de la mitad a más de dos tercios en el mismo período;

5. Asimismo, se produjeron cambios significativos en la estructura de la industria de transformación del Nordeste, en que las denominadas ramas dinámicas de la industria aumentaron su participación

relativa en la formación del producto sectorial de alrededor de 30% al comienzo del decenio de 1960 a cerca del 50% a mediados del decenio pasado (participación semejante a la del Brasil alrededor de 1960) mientras que los bienes intermedios y de capital considerados en su conjunto aumentaron su contribución de poco más de un tercio a más de la mitad en el mismo período;

6. La participación de la industria de transformación en la formación bruta de capital fijo de la industria se elevó de 34% en 1965 a 49% en 1975; en este período, el crecimiento de la formación de capital de la industria fue de 18.0% al año (en comparación con 14% al año correspondiente al total de la formación bruta de capital fijo);

7. La formación de capital fijo por la industria de transformación, que en 1965 correspondió a 27% para toda la industria alcanzó a 52% en 1975; su crecimiento anual medio en el período fue de 26%;

8. Se estima que el incremento del empleo en la industria de transformación regional fue del orden de 5.1% al año entre 1960 y 1976 (lo que de acuerdo con los datos demográficos disponibles significa un aumento de 419.0 mil a 922.6 mil empleos).

Un caso de transmisión interregional del desarrollo

Estos resultados del proceso de industrialización regional, así como muchos de sus tropiezos, son un buen ejemplo de la experiencia de transmisión interregional del desarrollo provocada por mecanismos accionados o inducidos por las actividades gubernamentales.

En efecto, si el Nordeste hubiese sido un país, difícilmente habría estado en condiciones de financiar, con el ahorro interno, una formación bruta de capital fijo que se elevó de 21% del producto interno bruto en 1965 a 30% en 1975. Las estimaciones disponibles revelan que en este período, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos regional - que corresponde a la afluencia líquida de ahorro ajeno a la región - se elevó de cerca de 11% en 1965 a casi 20% en 1975, lo que significa que si en 1965 la región era capaz de financiar cerca de la mitad de su formación de capital, a mediados del decenio pasado sólo financiaba un tercio de dichas inversiones.

Si en vez de una región se hubiese tratado de un país, dicha dependencia de los recursos externos para financiar su desarrollo habría originado un gran incremento en su deuda externa imponiendo difíciles limitaciones al equilibrio de su balance de pagos y a la continuidad del proceso de crecimiento. Como es una región, la desigualdad de la ecuación ahorro interno-inversión no se convierte en una condición restrictiva para el Nordeste: por el contrario, es la consecuencia de la política de desarrollo adoptada por el país en el esfuerzo emprendido para corregir las disparidades interregionales de ingreso.

La política compensatoria de transferencia interregional de recursos en el Brasil se hace efectiva a través de un conjunto de mecanismos fiscales y financieros entre los que cabe mencionar los siguientes:

1. La ejecución del presupuesto del Gobierno Federal, dado que los ingresos tributarios recaudados en el Nordeste son muy inferiores a los gastos que efectúa el Gobierno Federal en la región. En este contexto, basta observar que sólo las transferencias de dicho gobierno a los estados y municipios a cuenta de los fondos de participación y especial, que representan 20% de los impuestos a la renta y a los productos industrializados (IR e IPI), son prácticamente equivalentes a

las entradas que percibe el Gobierno Federal por concepto de estos impuestos en la región: en 1979, dichas transferencias fueron del orden de 24 mil millones de cruzeiros y las entradas alcanzaron a 25 mil millones de cruzeiros;

2. El crédito, en que los préstamos concedidos en el Nordeste superaron ampliamente, sobre todo en los años setenta, los depósitos allí captados (en gran medida debido a la acción de los bancos oficiales);

3. Los incentivos fiscales (FINOR, PIN-PROTERRA), ya sea a través de sus efectos directos o ya, en el caso del FINOR, por los efectos indirectos (transferencias de capital, de riesgo o en la forma de financiamiento a que dan lugar).

Los estímulos a la industrialización

El mecanismo de estímulo regional diferenciado que merece examinarse de manera más detenida, específicamente en lo que respecta a sus resultados, es el Fondo de inversiones del Nordeste (FINOR).

Al parecer no hay duda que el FINOR (y antes de él el mecanismo conocido por 34/18) fue el factor determinante del proceso de industrialización del Nordeste en los últimos veinte años. A través de él, en el período 1960-1979 fueron aprobados por el SUDENE 1 282 proyectos nuevos (de instalación o modernización/ampliación) con una inversión total estimada de 389 mil millones de cruzeiros a precios de 1979. Los recursos del FINOR aprobados para estos proyectos corresponden a 34% de esa suma (131 mil millones de cruzeiros); los liberados, a 100 mil millones de cruzeiros (76% del total aprobado). Estimado a nivel de los proyectos, el total de empleos nuevos es de 326 mil.

Ya se destacaron los efectos más importantes de este esfuerzo de industrialización deliberado, me parece llegado el momento de hacerse cargo de las críticas que se formulan con mayor frecuencia al mecanismo y a sus resultados.

Densidad de capital

Quizá la crítica más frecuente consiste en que el FINOR es básicamente un estímulo al capital, que induce a adoptar técnicas de producción de alto coeficiente de capital en una región que presenta graves problemas de empleo. Me correspondió ser coautor de un estudio que es quizá pionero en esta materia y que fue publicado en 1971. Allí se llega a la conclusión de que es posible influir aunque sea superficialmente en las decisiones empresariales sobre la elección de tecnologías a través de modificaciones del costo privado de los factores de producción. En la medida en que el FINOR disminuya el costo privado del capital, induce la utilización de tecnologías de alto coeficiente de capital.

Sin embargo, al respecto cabe formular algunas observaciones ya hechas por otros o por mí, en diversas oportunidades:

1. En las economías como la brasileña, el uso del estímulo al capital como mecanismo para orientar la localización de las actividades productivas, en especial las industriales, es probadamente vigoroso y de efectos bastante rápidos; no sucede lo mismo con los estímulos a la absorción de mano de obra como mecanismo de desarrollo regional, en especial por la rigidez tecnológica para la sustitución de los factores productivos en los sectores más dinámicos de la industria;

2. La convicción sin reservas de los pioneros de la SUDENE de que la industrialización contribuiría de manera importante a resolver los problemas del empleo urbano, nos parece actualmente infundada. En realidad, ya hacia fines del decenio de 1960 el IV Plan Director de la SUDENE afirmaba que "la experiencia de los últimos años acentúa la imposibilidad de basar en el sector industrial una política vigorosa de absorción de la mano de obra".

La eliminación de los incentivos

El Nordeste se ha quejado en forma amplia y sostenida de la concesión de los incentivos fiscales relacionados con el impuesto a la renta de las personas jurídicas a otras regiones (Amazonía, Espíritu Santo), a otras actividades productivas en todo el país (pesca, turismo, forestación y reforestación), y a otros programas (PIN y PROTERRA).

La queja se justifica. Sin embargo, al respecto no hay que confundir los intereses del Nordeste con los de un sector productivo único: el industrial. Hoy se sabe que el Nordeste no puede mantenerse a la par del crecimiento logrado por el país en los últimos veinte años debido a los resultados deficientes de su sector agropecuario. Entre 1960 y 1979 su economía urbana (la industria y los servicios) creció más que la del Brasil. El sector agropecuario es el que creció mucho menos: 89% entre 1960 y 1979 (3.4% al año), en comparación con 125% (4.3% al año) para el Brasil en su conjunto. En los últimos años, cerca de 2% del PIN/PROTERRA (un tercio de los incentivos fiscales) han sido aplicados a la economía agropecuaria del Nordeste. Ya se vió también que entre 1965 y 1975 la participación de la industria en la formación de capital aumentó a tasas muy elevadas (26% al año). Su participación en la formación de capital fijo total de la región se elevó de menos de 10% en 1965 a más de 22% en 1975. Finalmente, no hay que olvidar que si bien es cierto que en los últimos años menos de 20% del total de los incentivos fiscales se han destinado al FINOR más de 50% de dichos incentivos se han canalizado hacia el Nordeste y el FINOR ha recibido aportes sustanciales de recursos de otras fuentes (suscripciones del Gobierno Federal, préstamos externos, transferencias de otros fondos, particularmente del Fiset).

Concentración del ingreso

Al parecer, no hay duda que en los últimos años el Nordeste - así como todo el Brasil - ha tenido más éxito en la búsqueda de soluciones para alcanzar el crecimiento que en el mejoramiento de la distribución de resultados de éste. La información disponible revela que, a lo menos hasta comienzos de los años setenta la distribución personal del ingreso en la región tendió a elevarse: la razón de la concentración de Gini se elevó de 0.51 en 1960 a 0.57 en 1970 y a 0.64 en 1972, y en 1976 se redujo a 0.56 (se estima que para el Brasil en su conjunto, dicha razón fue de 0.52, 0.56, 0.66 y 0.59, respectivamente, en 1960, 1970, 1972 y 1976). Además, en 1976, el grado de concentración del ingreso urbano en el Nordeste fue mayor que en el Brasil (la razón de concentración de Gini es de 0.59 para la población económicamente activa urbana del Nordeste y de 0.58 para el Brasil). Además, el Nordeste posee casi la mitad de la pobreza crítica del país y cerca de dos tercios de la pobreza rural. Por último, las disparidades intrarregionales

en la distribución espacial del ingreso siguen siendo elevadas pese a que en los últimos años ha tendido a atenuarse.

Es probable que, como sucedió en el Brasil, este empeoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza regionales se haya debido al rápido proceso de industrialización regional, concentrado en el espacio, por lo general de alta densidad de capital, y que ha impuesto una diferenciación de la estructura productiva que acentúa sus contrastes.

Sin embargo, en esta materia, difícilmente se habría podido aislar a la región de los efectos más generales de la experiencia de crecimiento vivida por el Brasil en su conjunto. En realidad, en muchos sentidos el desarrollo del Nordeste se asemeja notablemente al brasileño: es la repetición, rezagada en el tiempo, de la trayectoria de crecimiento seguida por el país, en que el todo principal determina la forma y la evolución de las partes que lo integran. El propio mecanismo del FINOR tiende a reproducir en la región la forma de apropiación del capital fijada de acuerdo con lo que predomina en el plano nacional: por ejemplo, cerca de 75% del capital enterado por las empresas que reciben incentivos del FINOR pertenecen a personas jurídicas de otras regiones del país, fenómeno que tiende a atenuarse en los últimos años con el aumento del aporte de recursos del Gobierno Federal al FINOR, a que ya se aludió.

Mercado

La crítica con arreglo a la cual la mayor parte de la producción de la nueva industria del Nordeste se destina a los mercados del Sur y del Sudeste no parece justificada. La encuesta realizada en 1978 por la SUDENE y por el BNB en 763 empresas que recibieron incentivos reveló que en 1977, 42% del valor de su producción se destinó al mercado regional, 43% al resto del país (25% a São Paulo) y 15% al exterior. Del valor de las materias primas y de los insumos utilizados en el proceso productivo, 52% se originó en el Nordeste, 36% en el resto del país (19% de São Paulo) y 12% en el exterior.

Por lo tanto, en la nueva industria del Nordeste hay una apreciable internacionalización regional de la corriente de insumos y productos, la que deberá tender a ampliarse, ya a través de la expansión del mercado interno regional o ya por la mayor integración interindustrial e intersectorial de la economía de la región. Sin embargo cabe señalar que casi la totalidad del valor del equipo necesario para llevar a cabo los proyectos fue importado: 60% del resto del país (principalmente de São Paulo) y 36% del exterior, fenómeno que, por lo demás, es de prever en procesos de industrialización aún incipiente como el del Nordeste.

Mortalidad empresarial

Al parecer también son exageradas las referencias al elevado número de empresas beneficiadas con incentivos fiscales que no estaban trabajando. La encuesta de la SUDENE y del BNB a que se aludió, reve-

l6 que de las 763 empresas examinadas en 1978, 133 estaban paralizadas (17% del total). Adem6s, se trataba de proyectos de menor alcance puesto que s6lo representaban 5.6% de la inversi6n total y 9.6% del empleo previsto en el total de las empresas que recibían incentivos. Adem6s, no puede considerarse que 6stas sean irrecuperables, puesto que la SUDENE y el BNB est6n procurando reactivarlos a lo menos parcialmente.

ANEXO II

EL ESTADO COMO AGENTE DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO:
REFLEXION TEORICA



Las experiencias de desarrollo rural integrado que se llevan a cabo en los países menos desarrollados son casos particulares del proceso de transformación de una sociedad predominantemente tradicional en una sociedad moderna, dentro del marco de las economías de mercado reglamentadas por el Estado.

Uno de los aspectos que distingue estas experiencias de cambio social es su intencionalidad, esto es, la naturaleza programada o dirigida de la actividad o conjunto de actividades, que son racionales con relación a un objetivo o conjunto de objetivos políticamente preestablecidos.

A mi entender aún no se ha llevado a cabo un análisis teórico de estos procesos de transformación social racionalizados. Un análisis suficientemente amplio como para abarcar su complejidad cultural, explicar sus consecuencias económicas, sociales y políticas y las repercusiones de una intervención que según se pretende, había de alterar significativamente los sistemas de actividades y el marco institucional precapitalista.

No es mi intención realizar esta construcción teórica y, por lo demás, dentro de los límites del presente trabajo no cabría ni siquiera esbozarla. Al respecto, no hay que olvidar que Teoros se llamaba el representante enviado a los juegos públicos de las ciudades griegas que, de tanto observarlos, se perdía sin remedio dentro del espectáculo olímpico que, a su manera, era sagrado.

No obstante, me parece que, eventualmente, una reflexión sobre lo que se ha venido llamando de manera un tanto general desarrollo rural integrado, llevada a cabo a la luz de las ciencias del comportamiento puede iluminar ciertos caminos que nos lleven a la planificación de los procesos de intervención en las situaciones sociales que se viven en el medio rural. Situaciones que ocultan bajo una aparente simplicidad y engañosa falta de variedad, contenidos culturales múltiples y complejos. Además, puede evitar que el predominio en la planificación de la técnica transpuesta a situaciones sociales que no le corresponden transforme al hombre, no tan sólo en el homo faber vinculado al modo de producción capitalista, sino en el homo fabricatus concedido en los laboratorios de ingeniería social.

No debe entenderse por sociedad tradicional lo mismo que se entiende por sociedad primitiva. Las sociedades tradicionales se establecen sobre la base de procesos de producción bastante desarrollados, en los cuales una relativa división del trabajo genera un excedente de producción que da lugar a la existencia, en mayor o en menor medida, del mercado como espacio económico de las relaciones de intercambio.

Es interesante observar, junto con Jürgen Habermas, que estas sociedades, que se apoyan en economías dependientes de la agricultura y de la artesanía, solamente aceptan innovaciones tecnológicas y avances en materia de organización situados dentro de límites muy precisos. Para Habermas, el hecho de que, hasta hace tres siglos, ningún sistema social de alguna importancia pudiese producir más que el equivalente a 400 dólares estadounidenses per cápita anualmente constituye una indicación de los límites tradicionales al desarrollo de las fuerzas productivas. Este rendimiento fue consecuencia del modo de producción precapitalista, de la técnica preindustrial y de la ciencia premoderna

que van unidos a un panorama institucional relativamente estable, cuya autoridad nunca o casi nunca se vió amenazada, emanado de tradiciones culturales que legitimaban procesos de distribución desiguales por impulsos económicos aislados o discontinuos, sea endógenos o exógenos.

Habermas también estima que la transición de sociedades tradicionales a sociedades en proceso de modernización no se caracteriza por el hecho de que la presión de las fuerzas productivas imponga un determinado cambio institucional. Lo que es nuevo en este cambio es cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas que hace que la expansión de la actividad productiva se torne permanente, continua y exponencial, dando lugar a relaciones técnicas racionales entre medios y fines, de naturaleza instrumental y estratégica. En otros términos, lo que es nuevo es una ampliación de las fuerzas productivas, una extensión continua del poder de disponer técnicamente de las cosas, generando la expansión y la diversificación del mercado, valorizando la apología del éxito o el castigo del fracaso, articulando un marco institucional legitimado de inmediato por la primacía de lo económico. Los mitos oficiales, los ritos tradicionales, las metafísicas de justificación, las tradicionales insustituibles, las éticas y las creencias obligatorias, afirmados por el viejo orden tradicional, ceden paso a las ideologías como formas de legitimación mediatizada de la nueva organización social que se forma.

El Estado como poder y como organización no está ausente de las sociedades tradicionales. Por el contrario, uno de los aspectos que distingue a la sociedad tradicional de la primitiva es la existencia de hecho de un poder estatal centralizado, por oposición a la organización tribal. El Estado puede fácilmente ser apropiado por las formas locales de dominación social que, paradójicamente, él promueve y destruye en la medida en que se aleja y se impersonaliza para pasar a ser como custodio del orden y de la seguridad de funcionamiento de la praxis económica, el Estado liberal en las etapas gloriosas del capitalismo de mercado.

Sin embargo, el aumento de la actividad intervencionista del Estado en la regulación permanente del proceso económico - reacción de defensa contra las disfunciones del mercado abandonado a su propio destino - es lo que, al desfigurar el antiguo orden liberal, hace que la política sea no sólo un fenómeno de superestructura sino una forma de intervención en la base productiva del sistema social. Esto hace que carezcan de sentido los postulados marcistas que aíslan metodológicamente las leyes económicas de la dinámica sociopolítica, en lugar de examinarlas dentro del marco del análisis de la dependencia recíproca.

Esta penetración recíproca del poder político y de las fuerzas del mercado característica del capitalismo avanzado destruye, de hecho, dos categorías fundamentales de la teoría marxista: los conceptos de lucha de clase y de ideología. Las funciones sustitutiva y reguladora del Estado, que intervienen permanentemente en el orden económico, desplazan las zonas de conflicto de los antagonismos de clases hacia los sectores y regiones menos privilegiados de la sociedad y los grupos sociales beneficiados o desatendidos reúnen, en su seno, distintas categorías de población. Por otra parte, si en las sociedades capitalistas avanzadas hay una ideología implícita ella adquiere las connotaciones técnico-científicas de la racionalidad, momento en que, paradójicamente ésta pasa a concebirse como ideología: según dice Marcuse, la técnica y la ciencia vistas como ideología o como dice Myrdal, el desarrollo o la planificación en calidad de ideología.

La despolitización de la sociedad, que tiende a reducir la práctica de la democracia a elecciones de los gobernantes por los gobernados, a través de plebiscitos espaciados en el tiempo, es característica de la alienación política que tanto preocupa en los análisis críticos de los procesos de decisión de la democracia moderna.

II

Dentro de la perspectiva de los países menos desarrollados hay que retomar las experiencias de desarrollo rural integrado a fin de procurar interpretarlas a la luz de los conceptos antes reseñados.

La singularidad de estos países en relación con las naciones capitalistas más avanzadas radica en el hecho de que, en aquéllos, subsisten aún grandes grupos de población cuya forma de vida se asemeja más a la de las sociedades tradicionales que a aquélla de las economías de mercado modificadas.

Se asemejan pero no se equiparan.

Primero, porque estos sectores o regiones, cuyas formas de producción son predominantemente premodernos están expuestos de manera permanente al contacto con los medios avanzados y dominantes de la sociedad que los rodea, como consecuencia incluso necesaria del brillo que emana de la expansión de sus fuerzas productivas. Son los transportes, las comunicaciones, las presiones centrífugas del mercado violentando los espacios sociales anquilosados o desprotegidos los que, alterando el orden económico, debilitando sus cuadros institucionales, afectando los contenidos culturales tradicionales, legitiman la dominación, aunque no logren destruirlos o transformarlos cualitativamente.

Segundo, porque el Estado interviene en su equilibrio al parecer estancado para determinar el proceso de transformación social estructurante-integrador, vagamente denominado modernización. La justificación implícita de esta intervención se encuentra en la comprobación de que tales sociedades desean aumentar el bienestar social, de que a menos que modifiquen sus técnicas de producción y sus patrones de convivencia social, no podrá lograrse ese mejoramiento deseado de las condiciones de vida.

Por lo tanto, tras la posición del Estado moderno como agente de transformación social se encuentra incrustada la extensión o ampliación sociales del concepto de racionalidad, en uno de los sentidos que le atribuye Max Weber, esto es, caracterizando la forma de actividad económica capitalista, obviamente entendiéndose el capitalismo en su sentido técnico y no en el político.

Por lo general, en los países menos avanzados las formas tradicionales de organización social van unidas a las economías de base rural, que en gran parte se mantienen de la autosubsistencia y ocupan regiones relativamente menos desarrolladas. Y la modalidad de intervención estatal integradora-modernizante, que es la más comúnmente adoptada en la actualidad, tiende a promover lo que se ha venido llamando desarrollo rural integrado.

III

Resulta interesante examinar, aunque sea esquemática y superficialmente, la experiencia recogida últimamente por el Estado en el Brasil como agente de integración nacional y de modernización social.

Como se sabe, el Brasil es un ejemplo casi diríase de antología de concentración espacial de la riqueza productiva, a la que acompañan grandes desigualdades sociales del ingreso. Con el proceso de repolitización del país, se acentúa la discusión y el debate sobre el problema de la distribución, porque al parecer actualmente no hay duda que la sociedad brasileña ha obtenido más éxito en la búsqueda de soluciones para lograr el crecimiento económico que en mejorar la distribución de los resultados del mismo.

Dicha discusión y dicho debate establecen de inmediato la función y la responsabilidad del Estado en la conducción del proceso de distribución. Esto es, el papel que le corresponde al Estado en la corrección de las disfunciones distributivas del mercado que establecen una división ofensivamente desigual del ingreso y de la riqueza. Hipotéticamente, el Estado, al apropiarse por la vía fiscal de una proporción significativa del ingreso nacional llevaría a cabo esa función de agente de la redistribución, gravando los ingresos más altos y subsidiando los más bajos.

Nada tan simple como económica, social y políticamente impracticable.

Primero, porque la gravedad del problema de la distribución en las sociedades tales como la brasileña, en las que coexisten sistemas de producción técnicamente avanzados con formas premodernas de actividad económica, no radica tan solo en las disfunciones del capitalismo.

Segundo, porque de la suma de las fuerzas productivas movilizadas en el plano nacional no surge ninguna superabundancia, porque el producto medio per cápita del país sólo alcanza a 2 mil dólares estadounidenses al año.

Tercero, porque la estructura productiva existente en el país se orienta al mercado, cuyo poder de compra refleja una determinada estructura de distribución del ingreso con la cual esta comprometido y porque la rigidez de esta estructura productiva no permite, a corto plazo, dejar de producir automóviles y en cambio cultivar alimentos - en realidad, en una economía en que haya una amplia disponibilidad de factores productivos no utilizados o subutilizados, dicha sustitución que solamente puede imponerse en la hipótesis de pleno empleo, sería simplemente "nonsense".^{A/}

Por lo tanto, en vez de perseguir la redistribución en la transferencia estática del ingreso, el Estado debe procurar promoverla como agente del desarrollo. Dicho desarrollo estaría concebido como un proceso social global, totalizante que no sólo se mide por el crecimiento económico sino por la mejor distribución social de los resultados de éste y por la formación democrática de la voluntad política que legitime las decisiones macrosociales.

En un país como el Brasil, esta función del Estado como agente promotor del desarrollo entraña necesariamente la integración económica del territorio nacional y el proceso de transformación de estructuras sociales de base predominantemente tradicional. La primera es el caso sobre todo de la Amazonía y del Centro-Oeste. El segundo ha sido en especial el caso del Nordeste, particularmente de su medio rural.

^{A/} N. del T. En inglés en el original.

Me parece oportuno averiguar si resulta racional que el Estado elija la estrategia de desarrollo rural integrado como la mejor política de transformación y modernización social de las sociedades agrarias de base precapitalista.

En el Nordeste del Brasil, las secuencias desequilibradas de desarrollo, en el sentido que atribuye Hirschman a este concepto, recayeron precisamente en el medio urbano. A manera de ejemplo de estas secuencias cabe mencionar el proceso de industrialización regional, estimulado a través de fuertes subsidios al capital.

En realidad, en los últimos veinte años, habrían disminuido las desigualdades regionales entre el Nordeste y el resto del país si la agricultura regional hubiese crecido a lo menos en la misma medida que la agricultura brasileña, puesto que las actividades económicas y urbanas - la industria y los servicios - crecieron más en el Nordeste que en el resto del Brasil.

No obstante, parece haber consenso en que a menos que se actúe simultánea e integradamente en todo el sistema de actividades productivas y en el panorama institucional predominante en el medio rural que le corresponde, poco habrá de lograrse en lo que respecta a la transformación social pertinente. En otros términos, no resulta fácil ajustar las sociedades tradicionales al proceso de modernización mediante la simple presión de las fuerzas productivas, de fuera hacia adentro - por su exposición a los ataques de la sociedad moderna que lo rodea, o de abajo hacia arriba - por la simple introducción de componentes modernos en los modos de producción e impregnación determinados, que se logra a través de múltiples ingredientes que influyen en el desarrollo de las fuerzas productivas y que encuadran la expansión permanente de las actividades racionales y las modificaciones estructurales dentro del marco institucional legitimador del viejo orden social.

Al actuar sobre las técnicas de producción y las normas de conducta, sobre lo instrumental y lo conductual, sobre lo aprendido y sobre la definición de los papeles y actitudes sociales - la estrategia de desarrollo rural integrado es una estrategia de tipo big push - amplia y de gran alcance. Además sólo tiene éxito cuando llega al punto en que no se puede volver atrás, punto a partir del cual se mantiene y amplía en forma autosostenida.

Por lo tanto, la racionalidad de la elección de la estrategia de desarrollo rural integrado por el Estado radica en el hecho de que sólo una intervención multisectorial, amplia, de gran alcance y persistente en el medio rural tradicional podrá asegurar su transformación social.

Naturalmente, el costo social de estas estrategias de desarrollo rural integrado es elevado. Es posible que en una región de gran extensión geoeconómica y de peso demográfico tal como el Nordeste - que, además, como requisito previo para que estas experiencias de transformación tengan éxito, debe superar los inconvenientes con que se tropieza en el trópico semiárido para realizar actividades productivas de base rural - no se puede llevar a cabo un ataque global y difundido porque no se dispone de grandes recursos reales y financieros.

Afortunadamente, si bien el enfoque integrado del desarrollo rural es estructuralmente indivisible, puede con todo adoptarse en zonas

seleccionadas y espacialmente discontinuas, de tamaño suficiente como eslabones de integración y lo bastante fuertes frente a la sociedad moderna que las rodea como asegurar que en el futuro podrán bastarse a sí mismas.

V

Tal como se la concibe en el presente trabajo la planificación del desarrollo rural integrado es un gran desafío técnico y político. Es ciertamente una labor que entraña muchos conocimientos y experiencia en el campo de las ciencias del comportamiento. Resulta más fácil programar los subsistemas de actividades con relación a objetivos predeterminados que prever actitudes o posiciones que muchas veces se consideran irracionales porque se remiten a un marco institucional desconocido o que se conoce en forma insuficiente. En este campo de la planificación, más que en cualquier otro, es muy probable que suceda lo improbable. No creo que se deba o pueda planificar o preverlo todo. Eso sí, deben elegirse con certeza las variables estratégicas - que por cierto son diferentes para cada situación concreta - en que deberán concentrarse las acciones de planificación.

No obstante, lo más importante, aquí más que nunca, es lograr que la sociedad que se pretende transformar participe de manera activa, creadora e innovadora. Este es el único medio seguro para evitar los desvíos a partir del verdadero camino como consecuencia de errores, los atractivos de la imposición de objetivos económicos, el engaño de la transposición de valores sociales, la ilusión de la pretendida conquista de hegemonías políticas.

ANEXO III

LA VIVIENDA Y LA REALIDAD BRASILEÑA



I. LOS ALCANCES DEL PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEÑO

Se estima que en los próximos veinte años la demanda de viviendas que habrá de producirse en las ciudades tan sólo como consecuencia del crecimiento previsto de la población urbana del país ascenderá a quince millones de unidades.

En el decenio pasado, por primera vez en su historia, el crecimiento absoluto de la población urbana de Brasil fue superior al de la población total. Aquélla creció a una tasa media geométrica de 4.5% al año, la segunda a razón de 2.5% y la población rural disminuyó anualmente a 0.6%. La población urbana aumentó 28.4 millones, la total 25.9 millones y la rural se redujo en 2.5 millones. La población urbana superó a la población rural en todas las grandes regiones, incluido el Nordeste y en el país en su conjunto llegó a 68% de la población total.

Partiendo del supuesto de que en el período 1980-2000 el crecimiento medio geométrico anual sea de 2%, la población total del Brasil deberá llegar a 177 millones en el año 2000. Si su tasa de crecimiento es de 3% al año la población urbana será de 145 millones mientras que la rural alcanzará a 32 millones, con una merma de 1% al año. Por lo tanto, la proporción de población urbana dentro de la total deberá elevarse a 82%, proporción ya superada en 1980 en la región sudeste. De esta manera, en dos decenios el incremento absoluto de la población urbana ascenderá a 65 millones, generando una demanda de viviendas cercana a los 5 millones de unidades.

Cabe subrayar que dicha demanda de viviendas en el medio urbano no tiene presente el déficit habitacional existente en 1980, que puede estimarse en 9 millones, considerando tan sólo las viviendas efectivamente ocupadas.

Al respecto, una encuesta llevada a cabo en 1976 ^{1/} indica que ese año, 7.1 millones de hogares urbanos permanentes del país eran inadecuados desde el punto de vista del abastecimiento de agua y alcantarillado o bien eran construcciones precarias o rústicas, lo que correspondía a 48.7% del total de 14.5 millones de viviendas existentes.

Como entre 1976 y 1980 la población urbana del país aumentó cerca de 13 millones generando una demanda de viviendas cercana a los 3 millones, es poco probable que se haya reducido el déficit registrado en 1976, incluso en términos relativos. En realidad, el estudio realizado últimamente por el Ministerio del Interior dentro de la esfera del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) indica que entre 1976 y 1980 la demanda generada por el crecimiento demográfico urbano habría sido de tres a cuatro veces superior a la oferta de viviendas. Incluso partiendo de la base de que entre 1976 y 1980 se hubiese mantenido constante la participación de las viviendas urbanas consideradas inadecuadas dentro del total de viviendas, en 1980 el déficit habitacional urbano sería del orden de nueve millones de unidades.

Por lo tanto, puede estimarse que en los próximos veinte años la demanda de viviendas urbanas en el Brasil se aproximará a los 24 millones, es decir un equivalente de un millón doscientos mil viviendas por año en promedio.

^{1/} Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, IBGE, 1976.

Hasta aquí no se ha considerado el problema de la vivienda en el medio rural que no es menos grave si bien de menores alcances que en el medio urbano.

Es efectivo que entre 1970 y 1980 y en cifras absolutas la población rural disminuyó lo que se refleja en la proporción de 16% de viviendas cerradas o no ocupadas registrada en 1980 (según el Censo Demográfico de 1980 en un total de 9.2 millones de viviendas particulares rurales había 1.5 millones desocupadas).

También es efectivo que se prevé que en los próximos veinte años la población rural se reducirá en 7 millones de personas.

Con todo, cabe señalar que en 1976, 48% de los hogares rurales eran considerados rústicos, 86% se abastecían de agua en forma precaria, 95% no tenía instalaciones sanitarias de ninguna especie o disponían tan sólo de pozos rudimentarios y 81% carecía de energía eléctrica.

Por otra parte, la expansión de la frontera agrícola hacia nuevas regiones incorporadas a la economía nacional dará lugar a que en el medio rural se produzca una demanda de viviendas que no guarda relación alguna con la merma esperada de la población rural total.

Teniendo presentes estos factores no sería exagerado estimar que en los próximos veinte años la demanda de viviendas rurales será del orden de 6 millones, considerando tanto el déficit habitacional existente en las zonas rurales ya ocupadas como la demanda emanada de la ampliación de la frontera agrícola del país.

Por lo tanto, se puede concluir que la demanda global de viviendas en el Brasil en los próximos veinte años se aproximará a los 30 millones de unidades, 20% de los cuales (6 millones) habrá de generarse en el medio rural y 80% (24 millones) en el urbano. En este último, cerca de 63% (15 millones) de la demanda deberá surgir del aumento de la población y el resto (9 millones o 27%) corresponderán al déficit habitacional estimado para 1980.

II. LO DESEADO Y LO POSIBLE

Las cifras anteriores dan una idea del esfuerzo que deberá hacer la sociedad brasileña en este decenio y en el próximo a fin de lograr un mejoramiento significativo de las condiciones habitacionales que predominan en la actualidad; deberán construirse o mejorarse anualmente 1.5 millones de viviendas.

¿Es factible esta tarea? ¿guarda relación con lo que ha podido realizarse hasta ahora en el campo de la vivienda? ¿qué medidas hay que adoptar para llevarla a cabo? ¿es compatible lo que objetivamente debe o puede hacerse a corto o mediano plazos con los objetivos a mayor plazo señalados hasta aquí?

Para tratar de encontrarle respuesta a estas preguntas me parece fundamental situarlas en la perspectiva más amplia de los problemas relacionados con el desarrollo nacional.

III. EL DESAFIO QUE DEBEN CONFRONTAR LOS PAISES QUE TARDARON MAS ALCANZAR EL DESARROLLO

El gran desafío que confrontan en la actualidad los países como el Brasil consiste en promover, en el lapso de unos decenios, transformaciones económicas, sociales y políticas que las naciones actualmente desarrolladas tardaron siglos en llevar a cabo. Estos países procuran

alcanzar al mismo tiempo los objetivos, no siempre conciliables en el tiempo, de eficiencia económica, bienestar colectivo y libertad política en un marco social en que importantes grupos de la población aún viven en condiciones que se asemejan más a aquéllas de las sociedades tradicionales que a las de las economías de mercado modernas.

El hecho de que hasta hace tres siglos ningún sistema social de importancia podía producir anualmente más de 400 dólares estadounidenses per cápita revela claramente los límites al desarrollo de las fuerzas productivas impuestos por las sociedades tradicionales. Estos resultados, modestos si se miden de acuerdo con los patrones modernos de eficiencia económica, son consecuencia del modo de producción precapitalista, de la técnica preindustrial y de la ciencia premoderna que predominan en gran parte de la economía rural tanto en el Brasil como en otros países menos avanzados.

En realidad, estas economías de base rural, que en gran medida viven de la autosubsistencia, efectivamente están en permanente contacto con la sociedad moderna que las rodea debido a la propia expansión de sus fuerzas productivas. Sin embargo, este contacto casi nunca es suficiente para que las sociedades rurales crucen el umbral que las conduce al desarrollo permanente, exponencial y autosostenido.

Por otra parte, al parecer ya no cabe duda alguna que en los tres últimos decenios el Brasil ha tenido más éxito en la búsqueda de soluciones para alcanzar el crecimiento que en el mejoramiento de la distribución de los resultados del mismo, que es una condición necesaria para ampliar el bienestar colectivo al mayor número de personas posible. Es natural que el proceso de repolitización del país acentúe el debate y la discusión sobre el problema de la distribución y sobre las funciones y las responsabilidades que corresponden al Estado en la conducción del proceso de distribución social de los frutos del crecimiento.

Con todo, entre nosotros el problema de la distribución social de la riqueza - sea personal o regional - es más complejo puesto que tiene lugar en dos planos distintos, aunque interrelacionados.

El primero de ellos es el de la economía moderna de mercado, en el cual las desigualdades pueden atribuirse a las disfunciones distributivas del capitalismo, correspondiendo al Estado corregirlas.

El segundo es el de las economías de base tradicional, técnicamente atrasadas respecto de la economía moderna que las rodea, que no pueden modificarse de manera significativa por la simple expansión de sus fuerzas productivas, correspondiendo al Estado como agente de desarrollo, procurar su transformación mediante una intervención amplia y general que dé lugar al proceso irreversible de modernización.

Siempre aludiendo al problema de la distribución, no hay que olvidar en la actualidad la suma de las fuerzas productivas nacionales que no da lugar a ningún exceso puesto que el producto medio per cápita del país sólo asciende a dos mil dólares estadounidenses al año.

Este promedio descarta de plano cualquier solución distributiva que se limite a quitarle más a quien más tiene para dar más a quien menos tiene sin procurar al mismo tiempo aumentar su eficiencia económica mejorando el rendimiento del sistema productivo. Por último, en el plano político, parece poco probable que las conquistas libertarias sean compartidas igualmente en una sociedad que, en lo económico y social presenta tan grandes disparidades, lo que hace que en definitiva se conciban más como requisitos formales para la práctica

de la democracia, necesarios pero no suficientes para engendrar un proceso de repolitización que sea con seguridad ampliamente participativo.

IV. LA URBANIZACION Y LA VIVIENDA EN EL BRASIL

Puede ser que esta digresión algo académica sobre aspectos tan generales del proceso de desarrollo en las sociedades menos avanzadas actuales ayude a comprender algunas de sus singularidades, que se aproximan más al tema central del presente estudio.

Ante todo, como dice Gilberto Freyre, no hay que pensar que el proceso de abultamiento de nuestras ciudades grandes y medianas constituye urbanización. Este crecimiento, más demográfico que económico obedece más a la simple transferencia de la pobreza del medio rural al urbano que a una verdadera expansión de las fuerzas productivas urbanas que demanda mano de obra. No hay duda que, hasta cierto punto, las migraciones del campo a la ciudad, de las regiones más pobres a las más ricas, de las ciudades pequeñas a las medianas y grandes tiene funcionalidad e importancia económica, por ejemplo, al asegurar trabajo abundante y de bajo costo para hacer viable el desarrollo de las industrias de transformación, de construcción civil, y de los distintos servicios urbanos menos calificados. Sin embargo, dicha necesidad de ampliación acelerada del mercado de trabajo urbano no explica migraciones tales como las que ocurrieron en nuestro país en los últimos tres decenios (1950-1980), que elevaron el "grado de urbanización" del país de 36 a 68% - hoy superior al de la Unión Soviética (65%) y sólo un poco por debajo del de los Estados Unidos (73%).

Segundo, hay que reconocer los avances logrados en el Brasil en los últimos años, incluso en el campo habitacional, como consecuencia del crecimiento y que aumentaron el promedio de bienestar de la población. Por ejemplo, entre 1950 y 1966, el porcentaje de viviendas urbanas dotadas de agua potable (con redes internas) se elevó de 39 a 68%; el de hogares que disponían de instalaciones sanitarias, de 71 a 89%; el de las que contaban con electricidad de 60 a 85%. Otro ejemplo: en 1960 sólo 35% de los hogares (urbanos y rurales) poseían receptores de radio; 12%, heladeras; 5%, televisión; en 1976, dichos porcentajes eran de 76, 42 y 47%, respectivamente. Por último, en el corto período transcurrido entre 1970 y 1976 el porcentaje de viviendas urbanas definitivas se elevó de 85 a 90%; el de aquéllas que disponían de agua potable (con redes internas) de 53 a 68%; el de aquéllas dotadas de instalaciones sanitarias, de 86 a 89%; y el de las que tenían luz eléctrica, de 76 a 85%.

Tercero, en el concepto de demanda de viviendas a que se aludió al comienzo es importante distinguir lo que es demanda efectiva, dada la viabilidad de la oferta, de lo que es simplemente necesidad social o demanda potencial. En realidad, me parece que lo dicho más arriba entraña implícitamente que la solución de largo plazo al problema habitacional no radica únicamente en actuar sobre las condiciones de la oferta sin procurar al mismo tiempo modificar mediante la política de desarrollo las condiciones que determinan la demanda.

Cuarto, no se puede perseguir un objetivo eminentemente social como es el mejoramiento de las condiciones habitacionales en forma aislada y cerrada, sin tener presente el amplio conjunto de variables - vinculadas con el empleo, la formación del ingreso, la propiedad y el uso del suelo, etc. - que mantienen complejas y múltiples relaciones de dependencia recíproca con dicho mejoramiento.

Quinto, no hay que subestimar la capacidad de organización comunitaria y de concientización política que tienen las comunidades urbanas de bajos ingresos, sobre todo en las grandes ciudades, como fenómeno importante, y positivo, del proceso de repolitización por que atraviesa el país. Este es un fenómeno capaz de facilitar su movilización a fin de resolver, de manera creativa, las dificultades que confrontan para lograr niveles más altos de bienestar social.

V. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL MEDIO URBANO

A partir de ahora y debido a su evidente importancia me parece conveniente centrar la atención en el problema habitacional urbano del Brasil.

Según se dijo, la demanda habitacional urbana potencial en los próximos veinte años (1980-2000) será en términos generales, de 24 millones de unidades.

El análisis de los resultados del censo demográfico de 1980 - que aún no se conocen con el grado de detalle necesario - deberá permitir una medición más exacta. No obstante, a partir de la información disponible sobre la distribución del ingreso familiar urbano en 1976 se puede estimar la eventual demanda habitacional, por grupos de ingresos, hasta el año 2000 (véase el anexo I).

1. La demanda de los grupos de hasta 3 salarios mínimos se estima en 12.7 millones de viviendas (53%);
2. La demanda de los grupos de 3 a 5 salarios mínimos se calcula en 4.5 millones (19%);
3. La demanda de los grupos de 5 a 10 salarios mínimos se estima en 4.3 millones (18%);
4. La demanda de los grupos que perciben por encima de 10 salarios mínimos, se estima en 2.5 millones (10%).

Si en esta perspectiva de veinte años los alcances del problema habitacional resultan alarmantes, basándose en la proyección del crecimiento de la población urbana hecha a partir de los datos preliminares del Censo Demográfico de 1980, se puede estimar la demanda esperada en el período 1981-1985. Para el crecimiento demográfico urbano del período, que se estima en 17.8 millones (crecimiento medio geométrico anual de 4.1%), se obtiene una demanda potencial de 3.6 millones de unidades de vivienda (manteniendo aún la relación de 5 personas por vivienda), distribuida de la siguiente manera (anexo II):

- a) Para los grupos de ingresos de hasta 3 salarios mínimos, 1.6 millones;
- b) Para los grupos que perciben de 3 a 5 salarios mínimos, 0.7 millones;
- c) Para los grupos que perciben de 5 a 10 salarios mínimos, 0.8 millones;
- d) Para los grupos que perciben más de 10 salarios mínimos, 0.5 millones.

Esta proyección de la demanda guarda adecuada relación con la programación propuesta por el BNH para el período 1981-1985, que prevé el financiamiento de 3.8 millones de viviendas, 3.2 millones de las cuales corresponden al campo de interés social (hasta 10 salarios mínimos) y 0.6 millones a los grupos con ingresos mensuales superiores a 10 salarios mínimos (anexo II).

Esta proyección de la demanda de viviendas para el período 1981-1985 no tiene en cuenta la demanda proveniente de la reducción del déficit habitacional existente en 1980. Para disminuir dicho déficit habría que aumentar apreciablemente la oferta de financiamiento habitacional lo que es poco factible, a lo menos a corto plazo, dadas las limitaciones de recursos que confronta actualmente el sistema financiero de la vivienda (SFH). De todas maneras, esta programación de la oferta representa un gran esfuerzo puesto que deberá aumentar el número de financiamientos concedidos de un promedio de 240 mil anuales en el período 1977-1979 a 760 mil al año en el período 1981-1985. En la perspectiva del largo plazo se distinguirían los siguientes períodos:

Primer período, anterior a 1980, en que el número de financiamientos habitacionales concedidos fue inferior a la demanda potencial generada por la expansión demográfica, razón por la cual aumentó el déficit habitacional urbano;

Segundo, período, comprendido entre 1980 y 1985, en que la oferta de financiamiento se equipara con la demanda de viviendas originada en el crecimiento de la población urbana y tiende a superarla en los últimos años;

Tercer período, posterior a 1985, en que se podría comenzar a reducir gradualmente el déficit habitacional, que en 1985 se encontraría en el mismo nivel de 1980.

No obstante, un análisis más detallado de las condiciones objetivas de la oferta y demanda de viviendas urbanas en el período 1981-1985 si bien por una parte revela que es preciso realizar grandes esfuerzos para que la demanda potencial de viviendas se transforme en demanda efectiva, particularmente en el caso de las poblaciones de bajos ingresos, por la otra sugiere que las modificaciones de la oferta de viviendas, tanto en los aspectos financieros como en los reales, destinadas a reducir los costos de las viviendas pueden alterar de manera importante los elementos del problema, permitiendo a corto y mediano plazo mejorar significativamente las condiciones habitacionales de las poblaciones urbanas de bajos ingresos.

Naturalmente, la manera más eficaz en virtud de la cual la demanda potencial de viviendas de bajos ingresos puede transformarse en demanda efectiva es aumentando los ingresos reales de las poblaciones más pobres, proporcionándoles los medios para hacer frente a los costos del financiamiento habitacional. Con todo, no puede esperarse que esta reducción de la pobreza, tanto absoluta como relativa, ocurra a corto plazo, aunque deba constituirse en objetivo permanente de la política de desarrollo.

En este contexto, la política habitacional consistente en subsidiar los costos, reales o financieros, de las viviendas es un objetivo compatible con el énfasis dinámicamente distributivista atribuido al desarrollo, en su dimensión social. Además, es un medio a través del cual se puede aumentar indirectamente el ingreso real de las poblaciones más pobres.

El conjunto de mecanismos fiscales y financieros existentes destinados a este objetivo ya es amplio, pero sus efectos han sido absorbidos por los altos niveles de inflación. Además, el hecho de que en la actualidad los reajustes salariales se hagan efectivos cada tres meses mientras que las prestaciones que deben los mutuarios del SFH se actualizan anualmente provoca bruscas alteraciones en el ingreso disponible que apuntarían a la conveniencia de que la corrección monetaria

de las obligaciones contraídas con el SFH se hiciera semestralmente. Es evidente que si la actualización semestral de los salarios representa una utilidad para el asalariado (una entrada), la adopción del mismo procedimiento para las prestaciones debidas al SFH (un gasto) representa una pérdida de ingreso real, aunque pueda simplificar la distribución en el tiempo del presupuesto familiar. La adopción de la corrección semestral de las prestaciones debidas al SFH podría ser opcional para el mutuario, el que decidiría sobre el trade off entre los inconvenientes de una reducción de su ingreso real anual y las ventajas de la simplificación del cálculo económico familiar. Asimismo, podría concebirse un mecanismo de corrección semestral que compensase, a través de la capitalización de las prestaciones, los anticipos de ingreso obtenidos por el SFH con los pagos semestrales.

De todas formas, a menos que la decisión política garantice al SFH recursos públicos para ampliar los subsidios a los programas habitacionales destinados a las poblaciones de bajos ingresos, los efectos de los actuales incentivos fiscales y financieros - especialmente de los emanados del sistema de intereses diferenciados - solamente se sentirán cuando desciendan mucho los niveles actuales de la inflación. No obstante, hay que reconocer que en la actualidad las ampliaciones de los plazos o la modificación de las condiciones de amortización de los financiamientos habitacionales pueden atenuar, distribuyéndolos hacia el futuro, los compromisos del ingreso familiar que parezcan demasiado elevados.

Por otra parte, uno de los grandes obstáculos con que tropieza el esfuerzo destinado a reducir el costo privado de la oferta de viviendas para las poblaciones de bajos ingresos es el elevado precio de los terrenos urbanos, en especial en las aglomeraciones urbanas grandes y medianas.

En realidad, en los próximos veinte años deberán ocuparse cerca de 380 mil sitios para construir los 15 millones de viviendas que se necesitan para albergar el incremento previsto de la población urbana hasta el año 2000. Esta superficie corresponde a más de seis veces la superficie urbana efectivamente ocupada de la región metropolitana de Río de Janeiro.

En las grandes ciudades, los precios de los terrenos urbanos incluso en las zonas periféricas ha aumentado de 5 a 10% al año en cifras reales en el último decenio. Este crecimiento, si bien por una parte se debe a la expansión acelerada de la población urbana - que se cuenta entre las mayores del mundo - también tiene su origen en las inversiones en bienes raíces que se han llevado a cabo como manera eficaz de proteger el ahorro privado de los efectos del proceso inflacionario - ello no obstante que desde el punto de vista económico, estas inversiones sean improductivas y meramente especulativas. Además, estas inversiones en bienes raíces hacen que permanezcan desocupados grandes espacios urbanos edificables, por ejemplo, hasta 45% de las zonas urbanas del municipio de São Paulo.

Aún más, la expansión de las áreas urbanizadas y la valorización del suelo urbano marchan juntas y son casos típicos de socialización de los costos y de privatización de las utilidades, que dificultan la adquisición de terrenos para programas de habitación de interés social debido a su alto precio.

La valorización excesiva de los terrenos urbanos, que muchas veces lleva a localizar conjuntos habitacionales en zonas cada vez más

distantes de los núcleos urbanos centrales, se traduce además en el crecimiento desordenado e irregular de las ciudades, con mayores y más costosas exigencias en lo que respecta a infraestructura y a los demás servicios urbanos. Incluso se dan casos de ciudades en que mientras las inversiones en infraestructura marchan en una dirección, y con ella la valorización de la propiedad raíz, la construcción de viviendas populares sigue la dirección opuesta o se comporta de manera incierta, en una expansión desmedida y caótica de las periferias urbanas.

Desde otro punto de vista, el crecimiento urbano asume el carácter de un proceso singular y cíclico de creación destructiva. Se trata de la sustitución, en los núcleos centrales de las grandes ciudades, de las edificaciones viejas por otras nuevas, siempre aumentando la densidad de la ocupación urbana y exigiendo, como contrapartida, mayores inversiones públicas en infraestructura. En determinados momentos de su evolución urbana, este proceso de creación destructiva - a la vez determinado por la valorización de los bienes raíces y determinante de la misma - le da a ciertos núcleos urbanos centrales el inquietante aspecto de ciudades bombardeadas, en proceso de reconstrucción.

Desde el punto de vista social, la excesiva valorización de las propiedades en las ciudades grandes y medianas tiende a desplazar las poblaciones de menores ingresos hacia zonas cada vez más periféricas, dando lugar engendrando un inconveniente proceso de segregación urbana.

Convendría investigar, aunque fuese superficialmente, las soluciones políticoinstitucionales para reducir los efectos de la valorización de la propiedad urbana en el costo privado de la oferta de viviendas para las poblaciones de bajos ingresos.

En lo que respecta a los loteos urbanos, es posible que la ley Nº 6766 del 19 de diciembre de 1979, sobre división de los terrenos urbanos, sea el factor de propagación del proceso de control de la forma actualmente más importante de ampliación urbana de las ciudades brasileñas, en especial en el caso de las zonas destinadas a viviendas populares, puesto que permitiría adecuar mejor el costo de los sitios populares y la capacidad adquisitiva de las familias de menores ingresos. Unido al PROFILURB, este proceso de control a nivel de los municipios, puede convertirse en una solución importante para viabilizar programas alternativos de viviendas populares.

En lo que toca a la ocupación de los terrenos urbanos desocupados, la iniciativa del BNH de establecer una Dirección de Tierras destinada a poner en ejecución la política de adquisición, para fines habitacionales, de zonas en que la creación o complementación de la infraestructura y de los demás elementos urbanos entrañan menores costos, puede también constituir una vía para la ocupación de estos espacios o la creación de otros, siempre que este esfuerzo se acompañe de medidas fiscales e institucionales como el impuesto progresivo a los terrenos urbanos no edificados y su utilización obligatoria. En este contexto cabe destacar la importancia de la compra anticipada de terrenos que puedan satisfacer las necesidades de mediano plazo de los programas habitacionales.

Con todo, en definitiva el problema radica en que la demanda de viviendas de las poblaciones de bajos ingresos sólo podrá satisfacerse si no se carga a éstas el costo de la valorización de los predios urbanos. Para demostrar la importancia del peso que representan actualmente los terrenos urbanos cabe destacar que en muchas zonas periféricas de las ciudades el costo de los sitios para las poblaciones de

bajos ingresos puede llegar a equivaler de 30 a 50% del costo total de producción de las viviendas.

Siempre en relación con las modificaciones a las condiciones de la oferta de vivienda, es importante considerar el efecto de la ampliación prevista de los programas habitacionales en los próximos años en los costos reales de la construcción.

Como se sabe, el BNH aumentó el número de financiamientos habitacionales concedidos de 226 mil en 1977 a 337 mil en 1978, 383 mil en 1979 y 548 mil en 1980. Se estima que actualmente se están construyendo en todo el país cerca de 650 mil viviendas y se pretende elevar el número de financiamientos habitacionales concedidos a 760 000 al año, como promedio, en el período 1981-1985. Al ejercer presión en el mercado de materiales de construcción, este incremento puede acarrear el alza de sus precios relativos, haciendo aún más onerosos los costos de la construcción. Por lo tanto, es importante considerar los aspectos reales de la industria de materiales de construcción a fin de que en el futuro eventuales insuficiencias de la oferta no se conviertan en un factor que limite programas que, de lo contrario, serían económica y financieramente factibles.

VI. PROGRAMAS ALTERNATIVOS DE MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LAS CIUDADES

Para terminar, deseo referirme al problema de la ocupación espontánea de las zonas urbanas por asentamientos humanos de bajos ingresos a fin de destacar la importancia de su reglamentación como factor de peso para reducir a mediano plazo el déficit habitacional en las ciudades brasileñas grandes y medianas.

El cambio de posición del gobierno frente a estos asentamientos que escapan a la normalidad, hoy contrario a su eliminación y favorable a mantenerlos y recuperarlos, es un avance importante del desarrollo social urbano en nuestro país.

Este nuevo enfoque, simbolizado por el PROMORAR y en especial por el Proyecto Río, apunta a la regularización de los terrenos en que se encuentran estos asentamientos y al mejoramiento de su situación en materia de vivienda y de urbanización.

A mi juicio, el problema de la regularización jurídica de las zonas urbanas ocupadas por poblaciones marginales no puede resolverse simplemente mediante leyes específicas basadas en el principio constitucional que le atribuye a la propiedad una función social. No obstante la utilidad que puedan prestar mecanismos legales tales como la usucapción de predios urbanos o el derecho de superficie el problema puede resolverse de manera no conflictiva mediante la negociación. En el caso de los terrenos públicos, la acción ejecutiva, respaldada por una clara decisión de política gubernamental que comprenda al gobierno federal, los estados y los municipios, puede superar los complejos obstáculos burocráticos con que se tropieza ordinariamente. No creo que deban donarse, por el simple hecho de que son bienes públicos, sino cuando sea necesario enajenarse a precios y condiciones de financiamiento compatibles con el poder adquisitivo de las poblaciones beneficiadas. En el caso de los terrenos de propiedad privada hay que considerar su bajo potencial de uso alternativo - particularmente tratándose de terrenos de gran apropiados hace mucho tiempo - a fin de que, mediante negociaciones pueda hacerse viable su enajenación en condiciones que permitan su adquisición por las familias de bajos ingresos.

Los procedimientos de expropiación solamente deben utilizarse en casos extremos y son lentos, onerosos y lamentables. Por otra parte, las propuestas de modificar la legislación sobre desposeimiento en las zonas urbanas deben examinarse con mucho cuidado. Ello, para que no se agrave en lugar de atenuarse el problema que procuran resolver y para que no aumenten las tensiones sociales emanadas de estas ocupaciones irregulares.

En realidad, lo importante en estos casos es asegurar el dominio o la posesión, por estas poblaciones, de los terrenos que habitan, condición de seguridad que permitirá que avancen con confianza hacia el mejoramiento de su situación habitacional y para que se puedan poner en ejecución modelos de urbanización especialmente reglamentados y que consideren las características particulares de estos asentamientos que escapan a las situaciones normales.

VII. LA NECESIDAD DE SOLUCIONES Y EL APREMIO CON QUE SE REQUIEREN

De todo lo dicho más arriba se destacan los alcances del problema que deberá confrontar la sociedad brasileña en los próximos años para resolver el problema social de la vivienda.

Es un problema cuya gran extensión no debe alarmarnos pero que, por otra parte, no puede subestimarse ya que de lo contrario podrían acentuarse peligrosamente los grandes contrastes sociales que existen actualmente en las grandes ciudades brasileñas. Estos contrastes revelan claramente que los beneficios del desarrollo aún son privilegio de unos pocos pero ello no significa que esta situación pueda mantenerse por mucho tiempo, conduciendo a la sociedad a tensiones tanto mayores cuanto menores sean la seguridad y la confianza en que el bienestar social habrá de ampliarse a la mayor parte de la población.

Anexo I

BRASIL: ESTIMACION DE LA DEMANDA HABITACIONAL URBANA,
 POR GRUPOS DE INGRESOS MENSUALES POR
 HOGAR, 1980-2000

Grupo de ingresos (Salario mínimo)	Demanda habitacional (millones de unidades)		
	Emanada del crecimiento demográfico	Para cubrir el déficit estimado pa- ra 1980	Total
Hasta 3	6.8	5.9	12.7
Más de 3 a 5	2.8	1.7	4.5
Más de 5 a 10	3.3	1.0	4.3
Más de 10	2.1	0.4	2.5
TOTAL	15.0	9.0	24.0

Anexo II

ESTIMACION DE LA DEMANDA HABITACIONAL URBANA
 (EMANADA DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO)
 Y DE LA OFERTA PROGRAMADA,
 1981-1982

(MILLONES)

Grupos de ingreso (Salario mínimo)	Demanda habitacional	Oferta programada (BNH)
Hasta 5	2.3	2.4
De 5 a 10	0.8	0.8
Más de 10	0.5	0.6
TOTAL	3.6	3.8



"Soy partidario de la audacia intelectual. No podemos ser intelectualmente cobardes y al mismo tiempo buscar la verdad".

Karl Popper, "Lo que entiendo por filosofía", en A Lógica das Ciências Sociais, Editora UNB, 1978, p.91.

"Más vale", dice Focílides, "la tosca aldea de piedra bien organizada que la extravagante Nínive".

Epigrama del poeta Focílides,
(Siglo VI).



I. INTRODUCCION

La estructura espacial brasileña revela significativos y crecientes desequilibrios regionales.

Esas distorsiones en la distribución de la renta nacional se presentan, a su vez, en diferentes planos o dimensiones:

- 1) diferencias de renta por habitante entre las principales macroregiones del país (por ejemplo, el Nordeste y el Sudeste);
- 2) divergencias en los niveles y ritmos de desarrollo entre estados de una misma región (por ejemplo, Piauí y Pernambuco, en el Nordeste);
- 3) desproporciones en la distribución y el crecimiento de la población y la renta entre las zonas urbanas o metropolitanas y las zonas rurales o del interior de un mismo Estado (por ejemplo, la zona metropolitana de Fortaleza y las zonas del interior del Estado de Ceará).

Desde el punto de vista de la política gubernamental, la principal consecuencia de esa concentración espacial de la actividad económica es que contribuye a agravar los desequilibrios en la distribución de la renta y de las oportunidades de progreso económico entre las personas, las familias y las clases sociales.

Por eso, la corrección de dichas desigualdades ha constituido, por lo menos formalmente, uno de los objetivos principales de la estrategia de desarrollo del país en los últimos decenios.

A/ Documento presentado al Primer Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual, realizado en Brasilia del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1981, bajo el patrocinio del CENDEC, la CEPAL y el PNUD.

AA/ El autor del presente documento, ex-Superintendente del IPEA/IPLAN y ex-Presidente del Banco del Nordeste del Brasil, ejerce actualmente las funciones de Director Nacional del Estudio de Desarrollo Integrado de la Cuenca del Araguaia-Tocantis - PRODIAT (Brasil/OEA).

Desde luego, conviene señalar que no se podría esperar una distribución equilibrada de la actividad económica en un país de dimensiones continentales como el Brasil, con regiones que se diferencian profundamente entre sí, en cuanto a dotación de recursos naturales, base demográfica y evolución histórica.

Así, la preocupación dominante tiene relación no con el hecho de que las desigualdades existen, sino con la comprobación de que ellas ya asumen proporciones incompatibles con las aspiraciones de desarrollo del país y, más aún, de que en el transcurso de los años los desequilibrios están aumentando en vez de disminuir.

Ese problema es particularmente grave en relación con el Nordeste, región en la que vivía en 1980 una población de 34.8 millones de personas (el 29.3% de la población del país), con una renta media correspondiente a un tercio de la renta per cápita del país.^{1/}

El sistema regional brasileño

En una primera aproximación podemos decir que el Brasil se divide en dos grandes sistemas regionales: un núcleo dinámico en las regiones Sur y Sudeste, con una renta per cápita (RPC) superior al promedio nacional, y una vasta periferia, que incluye las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, con un nivel de renta por habitante inferior al promedio del país.

Sin embargo, cada uno de esos sistemas incluye regiones bien diferenciadas.

El polo dinámico

La región Sudeste (Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo), y particularmente el Estado de São Paulo, constituye el gran polo dinámico y la principal concentración demográfica e industrial del país y su acelerado crecimiento ha condicionado, en cierta forma, toda la estructuración regional del Brasil.

^{1/} Esa proporción, en términos de renta interna per cápita, era de 40% en 1949, 45% en 1959, 39% en 1970 (de acuerdo con datos de la FGV) y 35% en 1978 (conforme a las estimaciones del BNB, publicadas en la Revista de Economía do Nordeste, abril/junio de 1979, p. 198). Esos datos no coinciden con las estimaciones hechas por la SUDENE que indican una participación -en términos de producto interno bruto per cápita- de 40.3% en 1970, 44.8% en 1975 y 45.5% en 1979. Véase SUDENE-Relatório Anual de 1980. Junto con las diferencias metodológicas, una de las razones de la discrepancia puede ser la consideración de los efectos de las transferencias gubernamentales hacia la región. En este caso, sin embargo, cabría esperar que la estimación de la renta interna per cápita fuese superior a la del producto interno per cápita.

En 1980, esa región tenía una población de 51.7 millones de habitantes (el 43.5% de la población del país), la más alta densidad demográfica, el más elevado nivel de urbanización del país y una tasa de crecimiento de la población (1970-1980) superior al promedio nacional (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1

BRASIL - POBLACION POR REGIONES
1970-1980

REGIONES	P O B L A C I O N				Tasa media geométrica de incremento anual (por 100 habit.)
	1970		1980		
	Miles de habitantes	Porcen- taje	Miles de habitantes	Porcen- taje	
NORTE	3.602	3.9	5.890	4.9	5,04
NORDESTE	28.150	30,2	34.855	29.3	2.16
SUDESTE	39.873	42.8	51.728	43.5	2,64
SUL	16.510	17,7	19.036	16.0	1,43
CENTRO-OESTE	5.080	5.5	7.552	6.3	4.04
T O T A L	93.215	100.0	119.061	100.0	2,48

Fuente: IBGE - Censos demográficos.

En 1970, la renta per cápita de esa región era superior en 52% al promedio nacional (véase el Cuadro 2). Las estimaciones más recientes para el estado de São Paulo indican que, en 1977, la renta per cápita de ese estado correspondía al doble de la del Brasil.^{2/}

El Cuadro 3 evidencia que, en 1978, el Sudeste era responsable del 78% del valor total de la transformación industrial del país (excluidas las regiones Norte y Centro-Oeste). Solamente São Paulo contribuía con el 57% del total antes mencionado.

^{2/} Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Dimensão Espacial do Desenvolvimento", en Organização Regional do Brasil, cuadernos de la UNB, Editora de la Universidad de Brasilia, p.75.

En cuanto a la estructura de ocupación de su población económicamente activa (PEA), en 1978 el Sudeste tenía el 82.5% de su población económicamente activa empleada en actividades secundarias y terciarias y sólo el 17.5% ocupada en actividades del sector primario. Los porcentajes correspondientes al Nordeste eran de 46.2% y 53.8% (véase el Cuadro 4).

A su vez, la región Sur (Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul) con una renta per cápita bastante aproximada al promedio nacional, presenta una estructura razonablemente equilibrada, con una agricultura desarrollada y una significativa base industrial.

De 1965 a 1975 la región creció a tasas un poco más elevadas que el Sudeste y aumentó su participación en la producción industrial del país. Sin embargo, en años recientes su economía parece haber revelado menor dinamismo que la del Sudeste, en parte debido a los efectos del acelerado crecimiento industrial de São Paulo.

En el período 1970-1980, el Sur presentó la menor tasa de crecimiento demográfico entre las diversas regiones del país y la mayor caída -en términos relativos- de su población rural (véanse los Cuadros 5 y 6).

Cuadro 2

BRASIL

Renta interna per cápita, por región

(Participación de la región en el promedio nacional)

REGION	A Ñ O		
	1949	1959	1970
NORTE	0.49	0.55	0.55
NORDESTE	0.40	0.45	0.39
SUDESTE	1.59	1.49	1.53
SUR	1.03	0.98	0.97
CENTRO-OESTE	0.51	0.56	0.67
Promedio brasileño	1.00	1.00	1.00

Fuente: FGV - Centro de Cuentas Nacionales y Centro de Estudios Fiscales.
IBGE - Censo demográfico.

Cuadro 3

BRASIL - VALOR DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL,
POR REGIONES a/1970-1975

REGIONES	1 9 7 0		1 9 7 5	
	Miles de cruceiros	Porcen- taje	Miles de cruceiros	Porcen- taje
NORDESTE	3 053 356	5.8	20 379 989	6.8
SUR	6 380 726	12.2	45 257 699	15.1
SUDESTE	42 985 542	82.0	234 146 804	78.1
T O T A L	52 419 624	100.0	299 784 492	100.0
SAO PAULO	30 960 830	59.0	171 527 888	57.2

a/ Excluidas las regiones Norte y Centro-Oeste.

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION ACTIVA

1978

REGIONES	S E C T O R E S							
	Agricultura		Industria y Cons- trucción civil		Servicios		T o t a l	
	Personas ocupadas a/	%	Personas ocupadas a/	%	Personas ocupadas a/	%	Personas ocupadas a/	%
<u>Región Sudeste</u>	<u>3 349 536</u>	<u>17.5</u>	<u>6 091 764</u>	<u>31.8</u>	<u>9 693 102</u>	<u>50.7</u>	<u>19 134 402</u>	<u>100.0</u>
São Paulo	1 257 858	13.3	3 548 813	37.4	4 681 674	49.3	9 488 345	100.0
Río de Janeiro	228 212	5.3	1 305 368	30.4	2 754 791	64.3	4 288 371	100.0
Minas y Espírito Santo	1 863 466	34.8	1 237 583	23.1	2 256 637	42.1	5 357 686	100.0
<u>Región Sur</u>	<u>4 348 618</u>	<u>46.6</u>	<u>1 824 638</u>	<u>19.6</u>	<u>3 151 972</u>	<u>33.8</u>	<u>9 325 228</u>	<u>100.0</u>
<u>Región Nordeste</u>	<u>6 565 082</u>	<u>53.8</u>	<u>1 884 785</u>	<u>15.5</u>	<u>3 746 784</u>	<u>30.7</u>	<u>12 196 651</u>	<u>100.0</u>
<u>Región Norte y Centro-Oeste b/</u>	<u>184 010</u>	<u>10.2</u>	<u>447 753</u>	<u>24.3</u>	<u>1 204 811</u>	<u>65.5</u>	<u>1 836 574</u>	<u>100.0</u>
T O T A L	14 447 246	34.0	10 248 940	24.1	17 796 669	41.9	42 492 855	100.0

Fuente: IBGE

a/ Personas ocupadas de 10 años o más de edad.

b/ Excluidos los datos de la zona rural de la región Centro-Oeste.

Los sistemas periféricos

Los sistemas periféricos comprenden tres regiones muy distintas:

a) la región Centro-Oeste (Goiás y Mato Grosso)^{3/}, con una renta per cápita que corresponde al 70% del promedio nacional y una economía agrícola en rápido crecimiento, que se beneficia de la expansión natural de los mercados del polo dinámico del país;

b) la región Norte (Amazonas, Pará, Acre, Roraima, Amapá y Rôndonia), con una renta por habitante correspondiente al 55% del promedio nacional, que presenta todavía grandes vacíos demográficos, pero que demuestra poseer ya algunos importantes polos de crecimiento gracias a la exploración de sus recursos naturales y al aprovechamiento de importantes incentivos gubernamentales encauzados hacia la región;

c) la región Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahía), con una renta por habitante inferior al 40% del promedio nacional, una estructura económica frágil, extremadamente vulnerable al problema de las sequías, y una desproporción significativa entre sus contingentes demográficos y la base relativamente débil de recursos naturales de la región.

^{3/} Para los efectos de la planificación regional, el Territorio de Rôndonia está incluido en la región Centro-Oeste, bajo la jurisdicción de la SUDECO. Sin embargo, desde el punto de vista geográfico y estadístico, dicho territorio se incluye por lo general en la región Norte. Además, la jurisdicción de la SUDAM se superpone, en esa zona, a la de la SUDECO para los efectos de la administración de los incentivos fiscales.

Cuadro 5

PROPORCION DE LA POBLACION URBANA EN LAS FECHAS DE LOS
CENSOS GENERALES, POR GRANDES REGIONES

GRANDES REGIONES	Proporción de la población urbana (%)				
	1940	1950	1960	1970	1980
BRASIL	31,24	36,16	45,08	55,92	67,57
Región Norte	27,75	31,49	37,80	45,13	51,69
Región Nordeste	23,42	26,40	34,24	41,81	50,44
Región Sudeste	39,42	47,55	57,36	72,68	82,79
Región Sur	27,73	29,50	37,58	44,27	62,41
Región Centro-Oeste	21,52	24,38	35,02	48,04	67,75

Cuadro 6

TASA MEDIA GEOMETRICA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION
RURAL POR GRANDES REGIONES EN LOS
PERIODOS INTERCENSALES

GRANDES REGIONES	Tasas medias geométricas de crecimiento anual (%)			
	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980
BRASIL	1,60	1,55	0,57	-0,61
Región Norte	1,80	2,37	2,11	3,71
Región Nordeste	1,84	1,02	1,10	0,55
Región Sudeste	0,64	1,06	-1,88	-1,99
Región Sur	2,97	2,90	2,20	-2,47
Región Centro-Oeste	2,98	3,89	3,14	-0,78

II. POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

El problema de los desequilibrios regionales en el Brasil ha asumido proporciones cada vez más graves y preocupantes.

Por eso, todos los planes gubernamentales de los últimos decenios han procurado incorporar, en una u otra forma, una estrategia de desarrollo regional que asegure un desarrollo más armónico de las diferentes regiones del país.

Esa estrategia no surgió de una vez ni se puede decir que esté lista y acabada, sino que constituye el resultado de un largo proceso de evolución histórica, en el transcurso del cual se fue formando -en respuesta a diferentes estímulos de naturaleza económica y social- un complejo de políticas, directrices, instrumentos e instituciones dirigidas hacia el desarrollo regional.

Es probable que la planificación regional haya estado subordinada a los acontecimientos y tal vez no se pueda decir que haya ejercido una influencia decisiva en la reordenación del espacio regional brasileño, a pesar de los importantes progresos alcanzados en algunos campos.

Debido a nuestra tradición de centralismo político, ese proceso fue también lento, intermitente y de carácter nítidamente reaccionario o defensivo. Los objetivos regionales solamente se introducían en la estrategia gubernamental cuando las presiones regionales o las crisis económicas lo hacían inevitable.

La preocupación por los problemas regionales tuvo su origen ya en el siglo pasado con los esfuerzos para atenuar los efectos de las sequías del Nordeste, entre las cuales una de las más graves fue la de 1877.

Se hicieron diferentes tentativas -en épocas diversas y con características distintas- para resolver el secular problema de la región del Nordeste.

A partir de 1914, la política regional pasó a incorporar el problema amazónico al presentarse la crisis del caucho, que desorganizó la próspera economía extractiva de esa región.

Más recientemente, el esfuerzo gubernamental se volcó hacia el Centro-Oeste en una tentativa por organizar mejor el intenso proceso de expansión de la frontera agrícola de São Paulo y Paraná en dirección hacia las tierras inexploradas de Goiás y Mato Grosso, en un movimiento natural y espontáneo que se intensificó en gran medida después de la fundación de Brasilia.

III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA AMAZONIA

La formulación de la política de desarrollo de la Amazonía, junto con sus objetivos económicos, estuvo siempre dominada por preocupaciones de índole estratégica, relacionadas con la ocupación de sus inmensos vacíos demográficos, para el aprovechamiento de sus recursos naturales y su efectiva integración a las demás regiones del país.

Antecedentes históricos

Históricamente, los principales marcos de referencia de esa política son la crisis del caucho de 1914, el plan de defensa del caucho en el período de la Segunda Guerra Mundial, la creación de la SUDAM en 1966 y los planes de integración nacional de los años 1970.

El auge del caucho entre 1870 y 1914 había proporcionado a la región una etapa de crecimiento intenso y acelerado. Dos factores explicaban ese auge. Por una parte, la posición privilegiada de la Amazonía como proveedora exclusiva del caucho natural en los mercados mundiales. La expansión de las exportaciones de caucho se reflejaba en el crecimiento de las actividades extractivas y terciarias, al punto de que el caucho llegó a representar, después del café, la principal fuente de ingresos financieros federales.^{4/}

Por otra parte, la intensa inmigración de nordestinos, expulsados por las sequías -particularmente la famosa sequía de 1877- y atraídos por la visión de grandes oportunidades en la Amazonía, contribuyó a eliminar la principal limitación de la región, que era justamente la escasez de mano de obra.

Sin embargo, la estructura económica que se estableció, basada en una economía extractiva, de tipo "enclave", totalmente vinculada a los mercados externos y con reducida integración desde el punto de vista inter-regional o intrarregional, no presentaba características de auto-sustentación.

Como señalan Cavalcanti y Alburquerque:

"El comienzo de la plantación de la jeringuilla en Asia causó, a partir de 1910, una seria competencia para el producto amazónico, terminando por difundir el pánico en la región, a través del colapso de las ventas externas del látex, lo que ocurrió principalmente de 1914 en adelante. En ese año la producción oriental reemplazó a la producción amazónica".^{5/}

^{4/} De acuerdo con Leandro Tocantins, en la Introducción de Waldir Bouhid, Amazônia e Desenvolvimento, Servicio de Documentación de la SPBVEA, Rio de Janeiro, 1960, citado por Roberto Cavalcanti de Alburquerque y Clovis de Vasconcelos Cavalcanti, Desenvolvimento Regional no Brasil, IPEA, 1976, p. 92.

^{5/} Op. cit., p. 92.

El caucho amazónico, explotado como planta nativa, disperso en florestas no homogéneas, no reunía las condiciones para competir con el caucho producido, dentro del modelo de las "plantaciones", en los campos de jeringuilla del oriente.

Por esa razón, en 1912 se formuló el Plan de Defensa del Caucho y se creó la Superintendencia de Defensa del Caucho, con el objetivo de desarrollar la actividad extractiva sobre bases más competitivas, incentivando incluso la colonización del Valle del Amazonas y la ejecución de actividades complementarias, particularmente la industria de alimentos y de conserva de pescado.

Dificultades relacionadas con problemas administrativos, la falta de apoyo federal y el incumplimiento de los cronogramas de desembolsos de fondos impidieron el éxito del programa.

La Segunda Guerra Mundial y el avance de los japoneses en el Asia renovó el interés estratégico en los cultivos de jeringuilla de la Amazonía. En consecuencia, en 1942 se firmó un acuerdo entre el Brasil y los Estados Unidos que garantizaba el mercado a precios estables para el caucho brasileño. Paralelamente, se fundó el Banco de Crédito del Caucho, que después se transformó en el Banco de la Amazonía.

Terminada la guerra, los objetivos del acuerdo de 1942 perdieron su prioridad inicial y no se siguió adelante con la política de defensa del caucho.

A fin de asegurar una corriente permanente de recursos federales hacia la región se incluyó en la Constitución de 1946 un artículo en que se determinaba que el 3% de los ingresos tributarios federales se destinarían a obras y servicios en la Amazonía.

La etapa de la SUDAM

Sobre la base de esa destinación constitucional de recursos federales, en 1953 se creó la Superintendencia del Plan de Valorización Económica de la Amazonía (SPVEA), como primer órgano oficial encargado de una tarea de desarrollo regional en el Brasil.

En 1957, el Gobierno transformó el Banco de Crédito del Caucho en Banco de Crédito de la Amazonía, con lo que amplió las atribuciones de esa institución financiera.

Partiendo de la comprobación de la escasez de ahorros privados y la falta de iniciativa empresarial, la SPVEA elaboró un plan que procuraba romper las bases tradicionales de la economía de extracción, principalmente mediante inversiones en infraestructura económica y social.

Sin embargo, como observan Cavalcanti y Alburquerque, "al faltarle autonomía de planificación, y encuadrada en el marco tradicional de las reparticiones públicas, no cabe sorprenderse de que la tarea de la SPVEA terminase por desembocar en el mismo terreno inevitable de las experiencias que no habían logrado éxito".^{6/}

^{6/} Idem, p. 96.

Las deficiencias en materia de información, las dificultades de índole administrativa, la falta de normas y procedimientos determinantemente técnicos y la irregularidad en el flujo de recursos federales contribuyeron a la "marea de descrédito que se lanzó sobre la Superintendencia y que posiblemente reflejaba la manifestación de resistencias de origen estructural e institucional".^{7/}

A pesar de ello, al parecer la acción de la SPVEA produjo como resultado una intensificación en el proceso de crecimiento de la región en el período 1953-1961 y un esfuerzo para mejorar el conocimiento de la realidad amazónica, mediante estudios e investigaciones pioneras.

En 1966 se reformuló nuevamente la política regional, con la creación de la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía-SUDAM y el establecimiento del Banco de la Amazonía, que reemplazaba al antiguo Banco de Crédito de la Amazonía. La nueva política reproducía los modelos que se habían creado para el Nordeste: el BNB en 1954 y la SUDENE en 1959.

Como observan Cavalcanti y Albuquerque, la absorción del modelo de la SUDENE no fue precedida por ninguna evaluación o estudio crítico acerca del desempeño del órgano nordestino. Sin embargo, se observa de parte de la SUDAM, un mayor cuidado en la elaboración de sus planes, en los que procura seguir de cerca la ortodoxia de los procedimientos teóricos de planificación.^{8/}

El primer plan de la SUDAM, elaborado para el período 1967-1971, destinaba casi el 55% de sus recursos a la infraestructura económica, el 10% a la búsqueda de recursos naturales y el 35% a la infraestructura social.

Teniendo como objetivo básico incorporar a la Amazonía a la economía nacional, el Plan establecía las siguientes directrices:

- a) concentrar la aplicación de recursos en polos o franjas de desarrollo evitando la dispersión territorial;
- b) ejecutar programas de preinversión en la investigación de recursos naturales;
- c) promover la inmigración, actuando paralelamente en las esferas de formación de recursos humanos y de acción comunitaria;
- d) invertir en la consolidación de la infraestructura económica (reconociendo las deficiencias regionales en lo que se refiere a la energía y los transportes), así como en la ampliación de la infraestructura social;
- e) racionalizar las actividades extractivas, reduciendo simultáneamente su importancia regional;
- f) actuar sobre la agricultura y el abastecimiento;
- g) intensificar las inversiones industriales, procurando modernizar las industrias dirigidas hacia los mercados locales, establecer industrias

^{7/} Op. cit., p. 96.

^{8/} Op. cit., p. 98.

orientadas hacia los mercados nacionales y mundiales, escogiendo entre éstas las con mayor capacidad de desarrollo, y fomentar las industrias que aprovechen la materia prima regional;

h) dar protección a los recursos de las zonas vacías, para evitar la "codicia internacional" o la exploración predatoria del medio ambiente.

A pesar de haber sido bien formulado, presentando un gran refinamiento desde el punto de vista formal, en el contexto de las prácticas brasileñas, el plan de la SUDAM terminó por ser abandonado, siendo reemplazado el esfuerzo de planificación de la Superintendencia por los "programas de impacto" del PIN y del PROTERRA, a partir de los años 1970.

Cabe mencionar una iniciativa importante de ese período: la creación de la SUFRAMA -Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (1967), que parece haber dado un gran impulso al desarrollo de la Amazonía Occidental y, particularmente, a la ciudad de Manaus. Estimaciones de la COEDAMA indican que la renta per cápita de Manaus se duplicó, en el período de 1967 a 1971, gracias a los incentivos de la SUFRAMA.

Los planes de integración

El período del Gobierno Médici se caracteriza por grandes inversiones en la infraestructura vial de la región, con la construcción de la carretera transamazónica y de la carretera Cuiabá-Santarém. Esas inversiones fueron financiadas en parte con recursos sustraídos al sistema de incentivos fiscales del 34/18, que anteriormente beneficiaba principalmente al Nordeste. Con la reforma del sistema de incentivos fiscales, mediante la creación del PIN y del PROTERRA, se produjo una transferencia de recursos desde el Nordeste hacia la Amazonía.

También en ese período se crearon dos programas importantes: el Programa del Trópico Húmedo y el Programa de Incentivos a la Producción de Caucho - PROBOR (1972).

Sin embargo, la tarea de definir directrices y de formular planes y programas para la región pasó a hacerse en forma centralizada, con limitada intervención de la SUDAM, en función de la nueva sistemática de elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo, iniciada en 1972.^{9/}

Al comienzo del Gobierno Geisel, en 1974, se definió el POLAMAZONIA, consolidando la estrategia regional de concentrar inversiones en campos y sectores seleccionados, en particular la actividad agropecuaria y la infraestructura económica y social. Ese mismo año se estableció también el

^{9/} El Primer Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado en 1971 para tener vigencia en el período comprendido entre 1972 y 1974. El Segundo Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado en 1974 para estar en vigor en el período 1975-1979. El Tercer Plan Nacional de Desarrollo deberá abarcar el período 1980-1985.

FINAM - Fondo de Inversiones de la Amazonía (siguiendo el ejemplo del FINOR y del FASET), como resultado de una profunda reformulación de todos los sistemas de incentivos fiscales, regionales y sectoriales del país.

Indicadores del desarrollo regional

Como resultado de esas políticas, parece haberse intensificado el ritmo de crecimiento de la región amazónica en los últimos años.

Entre 1970 y 1980, la Amazonía presentó la más alta tasa de crecimiento demográfico (5.04% anual) entre las diversas regiones del país. La mayor contribución a dicho crecimiento correspondió al Estado de Pará que, en 1980, tenía el 60% de la población de la región (habiendo crecido a una tasa anual de 4.7% en el período 1970-1980).

Fue notable también el crecimiento de la población de Rondonia que pasó de 113.700 habitantes en 1970 a 492.000 en 1980 (15.8% de crecimiento anual).

El crecimiento regional se concentró en unos pocos núcleos urbanos o zonas de colonización. En 1980, nueve municipios concentraban el 42% de la población de la región, a saber:

Por otra parte, entre los años 1949 y 1970, la participación de la renta per cápita regional en la renta per cápita nacional aumentó del 40% al 55%.

Cuadro 7

POBLACION DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE LA AMAZONIA (1980)

Municipios	Población en 1980	Tasa anual de crecimiento en el período 1970-1980
Porto Velho (Rondonia)	138.289	7.63
Ji-Paraná (Rondonia)	124.238	29.93
Rio Branco (Acre)	119.815	5.14
Manaus (Amazonas)	642.582	7.36
Boa Vista (Roraima)	66.769	6.23
Belém (Pará)	934.330	3.96
Conceição do Araguaia (PA)	112.397	15.17
Santarém (PA)	192.203	3.54
Macapá (Amapá)	137.689	4.78
T O T A L	2.468.312	5.04

En el período más reciente el crecimiento de la región parece haber sido más intenso.

Las estimaciones de la SUDAM indican que, entre 1965 y 1978, la participación regional en la renta interna del Brasil se elevó del 1.9% al 2.8%.^{10/}

Las tasas medias anuales de crecimiento en los tres últimos quinquenios habrían sido las siguientes:

En cuanto a la modificación de la estructura económica de la región se habría producido entre 1972 y 1978 un aumento de la contribución del sector industrial a la formación de renta interna de 15.2% a 22.4% y una correspondiente reducción de la participación del sector agrícola de 14.6% a 9.4%.

Finalmente, se estimaba que la proporción RPC-Norte habría crecido de RPC-Brasil 0.505 en 1965 a 0.627 en 1978.

Olegário Pereira Reis llama la atención sobre el hecho de que en el período anterior a la acción de la SUDAM (1960-1965) la tasa media de crecimiento de la región fue de 5.3% anual mientras que en el período posterior a la creación de esa Superintendencia (1966-1972) esa tasa fue de 9.7% anual.

El mismo autor observa que los principales obstáculos que se antepusieron a la ejecución de los planes de la SUDAM fueron la "discontinuidad administrativa" y la "no disponibilidad de recursos en la magnitud en que fueron definidos ni en el momento preciso en que fueron solicitados."^{11/}

Cuadro 8

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO DE LA AMAZONIA Y DEL BRASIL

Períodos	Amazonia	Brasil
1967-1970	8.6	8.5
1971-1974	13.5	12.6
1975-1978	14.2	6.7
Período 1967-1978	12.0	9.3

^{10/} SUDAM, Amazonia, Renda Interna, 1959-1978.

^{11/} Olegário Pereira Reis, Uma contribuição a análise da experiência de planejamento da Amazonia: o caso da SUDAM (1966-1975), Belem, 1976, pp. 243 y siguientes.

IV. EL DESARROLLO DEL CENTRO-OESTE

La región

La región Centro-Oeste, que comprende los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Goiás, así como el Distrito Federal, tiene una extensión territorial de 2 122 499 km², que corresponde al 25% del territorio brasileño. En 1980, la población de la región era de 7.5 millones de habitantes, o sea, el 6.3% de la población del país.

Además de las florestas tropicales de su segmento septentrional, casi la mitad de la región -principalmente las partes oriental y central- está cubierta por cerrados, en los que predominan suelos de fertilidad relativamente baja.

Sin embargo, la región presenta gran riqueza de recursos hídricos y grandes posibilidades hidroeléctricas y minerales.

Su extensa hidrografía caracteriza la división triple de las aguas brasileñas, pues ahí se reparten los principales cursos de agua que dan origen a las cuencas Amazónica (Araguaia, Tocantins, Xingu, Guaporé, Juruena, Teles Pires, Roosevelt y Maderi), Platina (Paraguai, Paranaíba y Paraná) y, en menor escala del Sayo Francisco (Río Preto).

La región produjo en 1978 el 99% del amianto, el 90% del estaño y el 10% del manganeso producidos en el país. Asimismo, posee extensas reservas de piedra caliza (Pirenópolis, Corumbá y Aurora do Norte), níquel, nióbico, cristal de roca (Niquelandia y Cristalina) y hierro (Sierra del Urucum).

En años recientes la región se ha transformado en un importante centro productor de alimentos para todo el país, concentrando en 1980 el 34% de la producción de arroz del Brasil, el 13% de la producción de soja, el 10% de la producción de maíz y el 26% del rebaño bovino nacional.

Evolución histórica

Históricamente, la penetración del Centro-Oeste tuvo como base el surgimiento de la exploración aurífera de la economía brasileña, que tuvo su apogeo en la segunda mitad del siglo XVIII (en particular, en el decenio de 1750-1976).

El ciclo del oro, a pesar de su brevedad, incentivó una intensa migración en dirección al Centro-Oeste, creando y consolidando los primeros núcleos urbanos de la región y estimulando la producción de alimentos y la expansión de la actividad pecuaria. En 1872, por ejemplo, Cuibá tenía una población de 35 900 habitantes que correspondía al 60% de la población del antiguo Estado de Mato Grosso y al 17% de la población del Centro Oeste (210 160 habitantes, de los cuales 149 743 vivían en Goiás y 60 417 en Mato Grosso).

El agotamiento de los yacimientos aluviales en que se fundamentaba la exploración del oro hizo que la mano de obra regional retornara a la agricultura de subsistencia y a la actividad pecuaria extensiva. Se inicia un largo proceso de letargo económico y crecimiento demográfico extensivo, con apariciones esporádicas de progreso, inducidas por la apertura del río Paraguay a la navegación, en el último tercio del siglo XIX, por la extracción del caucho en Mato Grosso al comienzo del presente siglo y por la expansión de las líneas ferroviarias de São Paulo a Mato Grosso y de Minas a Goiás (de 1910 en adelante).

En el período comprendido entre 1872 y 1890 la población regional se expandió a una tasa media de 2.5% anual; en el decenio siguiente (1890-1900) esa tasa declinaría al 1.6% anual).

En los primeros veinte años del presente siglo el ritmo de crecimiento se aceleró, alcanzando la tasa de 5.2% anual. A ello contribuyeron el traslado geográfico del cultivo de café paulista, la penetración de las vías férreas en Mato Grosso, con la construcción del ferrocarril del Noroeste del Brasil en 1910, y en Goiás con el ferrocarril de Goiás, a partir de 1913, la expansión de la producción de caucho de Mato Grosso en el primer decenio del siglo, y el crecimiento de la demanda de alimentos de Goiás, debido a la guerra de 1914.

Sin embargo, en los dos decenios siguientes (1920-1940), la tasa de crecimiento de la población volvió a descender al nivel de 3.3% anual.

El decenio de 1940 marca el comienzo de una ocupación más continua y regular del Centro Oeste, con la expansión de la frontera agrícola del oeste paulista, del norte paranaense y del Triángulo Mineiro, en dirección al sur de Mato Grosso y al centro-sur de Goiás. En 1941 y 1943 se instalan las primeras colonias agrícolas del gobierno federal en esos dos estados. Por el norte de la región penetran buscadores de diamantes (garimpeiros) nordestinos atraídos por descubrimientos de manchones diamantíferos y de cristal de roca. El cultivo del café se expande en el "Mato Grosso de Goiás" y la población crece un 3.8% anual en el período 1940-1950.

No obstante, la explosión del Centro Oeste comienza después de 1950, con la intensificación de la actividad agropecuaria, el mejoramiento de los sistemas de transporte y la aceleración del proceso migratorio hacia la región.

Entre 1950 y 1960, la población del Centro-Oeste creció 7.3% anual, tasa equivalente al doble de la correspondiente al país en su totalidad.

La construcción de Brasilia y de las carreteras que unían la nueva capital a Belém, Belo Horizonte y São Paulo, así como la creación de la SUDECO, vinieron a consolidar ese proceso de expansión acelerada.

Entre 1960 y 1970, por ejemplo, la población de la zona de influencia de Belém-Brasilia pasó de 100 000 a 2 millones de habitantes.^{12/}

^{12/} IBGE, Geografia do Brasil, Região Centro-Oeste, 1977, p. 202.

En ese decenio, el ritmo de crecimiento de la población de la región se mantuvo prácticamente igual al del decenio anterior (7.2% anual).

Los programas de integración nacional de los años 1970, con el establecimiento de los grandes ejes de penetración en dirección al norte y al oeste, como la carretera Cuiabá-Santarém y la carretera Cuiabá-Porto Velho, y el asfaltamiento de la carretera Belém-Brasilia, junto con los incentivos fiscales de la SUDAM, favorecieron la integración del Centro-Oeste con la selva amazónica.

Crecimiento de la población (1970-1980)

Entre 1970 y 1980 la población de la región aumentó de 5.0 millones a 7.5 millones de habitantes, como se muestra a continuación:

Cuadro 9

POBLACION DEL CENTRO OESTE (1970-1980)

Unidades federativas	Población		Tasa media anual de crecimiento (porcentaje)
	1970	1980	
	<u>5 079 952</u>	<u>7 551 568</u>	<u>4,04</u>
Mato Grosso do Sul	999 452	1 368 803	3 19
Mato Grosso	601 042	1 141 236	6 62
Goiás	2 941 107	3 864 881	2 77
Distrito Federal	538 351	1 176 748	8 13

Ese crecimiento fue acompañado de intensa urbanización y los principales centros urbanos del Centro-Oeste presentaron tasas de crecimiento superiores al promedio regional, como lo demuestra el cuadro siguiente:

Cuadro 10

POBLACION (1980) Y TASA DE CRECIMIENTO (1970-1980) DE LOS PRINCIPALES
CENTROS URBANOS DEL CENTRO-OESTE

Centros urbanos	Población en 1980	Tasa media anual de crecimiento (porcen- tajes 1970-1980)
<u>Mato Grosso do Sul</u>		
Campo Grande	290 586	7.55
Dourados	106 560	4.70
<u>Mato Grosso</u>		
Cuibá	212 929	7.76
Rondonopolis	82 023	5.04
<u>Goiás</u>		
Goiânia	717 948	6.54
Anápolis	179 973	5.52
Luziania	92 936	10.98

Evolución económica reciente

Paralelamente a esa explosión demográfica, la región empezó a presentar, de 1950 en adelante, tasas de crecimiento económico superiores a las del país, según estimaciones hechas por la SUDECO.

Sin embargo, ese crecimiento fue un tanto irregular, debido a la influencia de las fluctuaciones de los mercados externos y al carácter dependiente y complementario de la economía del Centro-Oeste en relación con el polo desarrollado del país. Es lo que demuestran las tasas medias quinquenales de crecimiento del producto interno bruto regional que se detallan a continuación:

Cuadro 11

TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO DEL CENTRO-OESTE
(Por quinquenios) 1950-1975

Períodos	Tasas (porcentajes)
1950-1955	13
1955-1960	5
1960-1965	12
1965-1970	5
1970-1975	9

En el período 1960-1970 se observó una merma del dinamismo del sector agrícola, lo que se compensó en parte por el crecimiento del sector gobierno, cuya participación en la formación del producto interno bruto regional aumentó de 8% a 21% en el transcurso del período.

Sin embargo, se estima que de 1970 en adelante el sector agropecuario de la región comenzó a crecer en forma acelerada.

La expansión de la zona cultivada entre 1970 y 1975 fue del 56%.

En los dos últimos años para los que existen datos (1978-1979 y 1979-1980), en términos físicos la producción de algodón aumentó 40%, la de arroz 49%, la de maíz 51% y la de soja 231%.

La participación de la región en la formación del producto interno bruto del Brasil aumentó de 1.8% en 1950 a 2.5% en 1960 y 3.3% en 1970.

La SUDECO estima que la renta per cápita regional creció a una tasa media de 2.78% anual entre 1960 y 1970 y de 4.04% anual entre 1970 y 1975.^{13/}

Programas de desarrollo regional

En el período del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979), la acción realizada por el Gobierno en la región Centro-Oeste, por conducto de la SUDECO, se dividió en 5 programas especiales:

- Programa de Polos Agropecuarios y Agrominerales de la Amazonía (POLOAMAZONIA)

^{13/} SUDECO, O Centro-Oeste, Aspectos Económicos, 1981 (edición en inglés), tasas derivadas del Cuadro IV, p.7.

- Programa Especial de Desarrollo del Pantanal (PRODEPAN)
- Programa de Desarrollo de los Cerrados (POLOCENTRO)
- Programa Especial de la Región Geoeconómica de la Brasilia
- Programa Especial de la Región de Grande Dourados (PRODEGRAN)

Una evaluación de esos programas, hecha por la SUDECO, evidenció que hasta 1978 se habían alcanzado más del 60% de los objetivos.

Del total de los recursos invertidos en el período considerado, casi dos tercios se habían destinado a obras de infraestructura, 33% al transporte, 16% a la energía y 13% al almacenamiento.

Posteriormente, con la división del Estado de Mato Grosso, se crearon otros dos programas especiales: el Programa Especial de Desarrollo del Estado de Mato Grosso do Sul - PROSUL (EM/24-79, con base en la Ley Complementaria N° 31, de 11 de octubre de 1977) y el Programa Especial de Desarrollo del Estado de Mato Grosso (PROMAT).

Para el período del Tercer Plan Nacional de Desarrollo (1980-1985), se establecieron los siguientes objetivos básicos para la política regional del Centro-Oeste:

- a) producir alimentos y materias primas para los mercados interno y externo;
- b) absorber y asentar los recursos humanos provenientes del flujo migratorio que se proyecta sobre la región;
- c) promover la organización institucional de los espacios políticos/administrativos (comprendido en particular el establecimiento del Estado con la consolidación del Estado de Mato Grosso do Sul y la elevación de Rondonia a la categoría de Estado);
- d) fortalecer la distribución espacial del sistema de infraestructura económica (básicamente el transporte, la energía y la comercialización).

Más recientemente se creó el OLONOROESTE - Programa Integrado de Desarrollo del Noroeste del Brasil, que abarca Rondonia y Mato Grosso y tiene como objetivo incorporar al sistema productivo aproximadamente 250 000 km² de tierras cultivables, junto con el asentamiento de 40 000 familias en zonas de colonización y con la realización de inversiones en infraestructura e investigaciones en materia de recursos naturales. Para el período 1980-1985 están previstas inversiones en dicho programa del orden de los 77 000 millones de cruzeiros.^{14/}

^{14/} Mario David Andreazza, La actuación del Ministerio del Interior, conferencia dictada en la Escuela Superior de Guerra, 1981.

V. EL CASO DEL NORDESTE 15/

El Nordeste sigue siendo la región subdesarrollada más extensa y poblada del mundo occidental y, por lo tanto, su caso merece un análisis especial.

Renta per cápita

Se estima que en 1975 el Nordeste tenía una renta per cápita de 343 dólares,16/ correspondiente al 34% de la renta per cápita de América Latina. Ello significa que la renta per cápita del Nordeste ese año era prácticamente igual a la de Honduras (350 dólares), inferior a la del Paraguay (570 dólares) y a la del Ecuador (530 dólares) y solamente superior, en toda la América Latina, a la renta per cápita de Bolivia (320 dólares) y a la de Haití (180 dólares).17/

Sin embargo, se destaca el hecho de que en 1975 las poblaciones de Bolivia y de Haití eran de 4.8 y de 5.3 millones de habitantes, respectivamente, mientras que la población del Nordeste, calculada para ese año, era de 33.6 millones.

En segundo lugar, y lo que es más grave todavía, las disparidades regionales, en vez de disminuir (conforme ha sido el propósito de la política gubernamental), en la realidad han aumentado. La participación de la renta per cápita del Nordeste en la renta per cápita del Brasil, que era de 40.2% en 1949, disminuyó al 35.1% en 1978.18/

15/ En esta sección y en las siguientes se reproduce parte de la exposición hecha en el seminario sobre el "Nordeste del Brasil: Evaluación y Perspectivas", realizado en Fortaleza, el 25 y el 26 de junio de 1981, bajo el patrocinio del Jornal do Brasil y el Centro Industrial de Ceará.

16/ Estimación del Banco do Nordeste do Brasil S/A.

17/ Para las comparaciones internacionales se utilizaron estimaciones del Banco Mundial, admitiéndose que en 1975 la renta per cápita del Nordeste correspondía al 34% de la renta per cápita del Brasil.

Estimaciones más recientes del Banco Interamericano de Desarrollo indican, para 1978, rentas per cápita de 1 265.9 dólares para el Brasil, 504.9 dólares para Bolivia, 530 dólares para Honduras, 649.4 dólares para el Ecuador, 657.4 dólares para el Paraguay y 237.8 dólares para Haití (dólares estadounidenses de 1978). Considerando que la renta per cápita del Nordeste ese año representaba el 35.1% de la renta per cápita del Brasil, tendríamos para la región una renta per cápita de 444 dólares, superior solamente a la renta per cápita de Haití. Véase BID, Informe de 1979. Progreso Socioeconómico en la América Latina.

18/ En Revista Económica do Nordeste (PEN), vol. 10, N° 2, abril/junio de 1979, p.198. Como en los dos últimos años la tasa media de crecimiento del Brasil fue de 7.5% anual y la del Nordeste de 5.5%, esas disparidades aumentaron aún más en el período más reciente.

Cuadro 12
 POSICION RELATIVA NORDESTE/BRASIL
 (Porcentajes)

Variables	1949	1959	1970	1978 <u>a/</u>
Renta interna	13.9	14.4	11.6	10.4
Población	34.6	31.6	30,3	29.6
Renta interna per cápita	40.2	45,6	38.3	35.1

Fuentes: FGV - Cuentas nacionales; IBGE - Censos demográficos.

a/ Estimaciones.

Considerados los índices de evolución real del producto interno bruto, el Brasil creció 4.2 veces en los últimos 20 años (1960-1980), mientras que el Nordeste crecía 3.6 veces (véase el Cuadro 13).

Ello significa que en esos veinte años la tasa media de crecimiento del Brasil fue de 7.47% anual, mientras que la tasa correspondiente al Nordeste fue de 6.69% anual.

La situación sería aún más crítica si la emigración no hubiese funcionado como mecanismo compensatorio, rebajando la tasa de crecimiento de la población de la región (con respecto a la tasa de incremento demográfico del Brasil). Efectivamente, la participación de la población del Nordeste en la población del país se redujo de 34.6% en 1949 a 29.6% en 1978. La tasa media de crecimiento anual de la población, en el decenio 1970-1980, fue de 2.16% para el Nordeste y de 2.48% para el Brasil en su totalidad. Considerando el período 1960-1980, esas tasas fueron de 2.31% para el Nordeste y de 2.72% para el Brasil.

Así, pues, el Nordeste presentó en esos veinte años una tasa media de elevación de la renta per cápita inferior a la del Brasil (4.28% anual en comparación con 4.62% anual).

Cuadro 13

EL BRASIL Y EL NORDESTE

Evolución real del producto interno bruto
(1960-1980)

(1960=100)

AÑOS	BRASIL	NORDESTE
1960	100.0	100.0
1961	110.3	105.1
1962	116.0	110.4
1963	117.9	117.2
1964	121.3	125.3
1965	124.6	130.4
1966	129.3	135.5
1967	135.6	150.1
1968	150.8	164.4
1969	165.7	173.9
1970	180.3	179.6
1971	204.3	195.4
1972	228.2	210.1
1973	259.9	229.6
1974	285.4	247.7
1975	301.7	266.0
1976	329.5	283.8
1977	345.0	307.1
1978	365.7	328.3
1979	389.5	348.0
1980 ^{a/}	422.6	365.4

Fuentes: Brasil-Centro de Cuentas Nacionales-DCS-IBRE-RG8;^{a/} Estimaciones.

Cuadro 14

NORDESTE: ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
(1950-1960-1970)
(Porcentajes)

AÑOS	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO	TOTAL
1950	73.2	8.1	18.7	100.00
1960	69.5	7.8	22.7	100.00
1970	62.6	10.6	26.8	100.00

Fuente: F. IBGE - Censos demográficos de 1950, 1960 y 1970.

Cuadro 15

ESTRUCTURA DE LA RENTA INTERNA DEL NORDESTE Y DEL BRASIL
(1949-1959-1970)
(Porcentajes)

ESPECIFICACION	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS	TOTAL
Nordeste 1949	36.6	15.3	48.1	100.0
1959	40.2	14.4	45.4	100.0
1970	19.4	15.1	65.5	100.0
Brasil 1949	26.6	22.0	51.6	100.0
1959	20.8	27.7	51.5	100.0
1970	11.2	30.4	58.4	100.0

Fuente: FGV - Cuentas Nacionales (Revisión).

Industrialización, empleo y pobreza rural

En tercer lugar, las transformaciones estructurales que se pretendía se operaran en la economía de la región no se produjeron con la rapidez y la intensidad deseadas.

En cuanto a la distribución sectoral de la población activa, el Nordeste presentaba en 1970 una estructura equivalente a la del Brasil de 20 años antes.

Y el ritmo de industrialización de la región no ha sido suficiente para caracterizar una efectiva transformación en la estructura de la economía regional.

En la realidad, si observamos la distribución del producto nordestino por sectores, llegaremos a concluir, sorprendentemente, que en 1970 el Nordeste mantenía el mismo patrón de industrialización de 1949. En esos 20 años la participación del sector industrial en el producto interno bruto del Nordeste experimentó asimismo una ligera declinación, bajando de 15.3% a 15.1%.

Por otra parte, el valor de la transformación industrial del Nordeste como proporción del respectivo total nacional, disminuyó de 9.2% en 1949 a 6.5% en 1974 (REN, abril/junio, p. 294).

Y la tasa media de crecimiento del empleo en la industria de transformación del Nordeste, en todo el período 1949-1974, se mantuvo siempre por debajo de la tasa correspondiente del Brasil.

En cuarto lugar, la economía regional no ha presentado un dinamismo eficiente para absorber en forma productiva toda la mano de obra disponible. Los datos del PNAD para 1972 presentan tasas sumamente elevadas de sub-empleo visible y desempleo disfrazado: 29.4% para las actividades no agrícolas y 49.8% para las actividades agrícolas.

Cuadro 16

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION: CRECIMIENTO DEL EMPLEO

PERIODOS	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PERSONAL OCUPADO (Porcentajes)	
	NORDESTE	BRASIL
1949-1959	- 0.4	3.0
1959-1970	2.2	3.8
1970-1974	6.1	8.5

Fuente: REN, abril/junio, p.288.

Eso significa que para una fuerza de trabajo total de 10.9 millones de personas, aproximadamente 4.5 millones (o 42%) ejercían actividades de bajísima productividad.

Una investigación reciente de la FIBGE (1981) en las seis principales zonas metropolitanas del país identificó las tasas de desempleo abierto y subempleo del Cuadro 17.

Los mayores índices de desempleo + subempleo eran exactamente los de las dos zonas del Nordeste incluidas en la investigación, siendo que para la zona metropolitana de Recife ese índice correspondería a casi la cuarta parte de la población económicamente activa.^{19/}

Cuadro 17

DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS

ZONAS	TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO (PORCENTAJES)		
	DESEMPLEO	SUBEMPLEO	DESEMPLEO + SUBEMPLEO
Río de Janeiro	8,85	8,11	16,91
São Paulo	7,47	6,35	13,82
Belo Horizonte	9,95	12,39	22,34
Porto Alegre	6,79	6,70	13,49
Salvador	9,14	13,39	22,53
Recife	8,80	15,31	24,11

^{19/} Estado de São Paulo, edición del 9 de mayo de 1981. Para Recife, la población activa de 711 400 personas menos el contingente de desempleados más subempleados de 171 198 personas correspondía a sólo el 23% de la población total de 2 346 196, lo que indica una tasa de dependencia bastante elevada: de 3.35 a 1 o 77/23. Nótese que en la investigación del FIBGE, el subempleo tiene una definición aproximada a la del "desempleo disfrazado" del PNAD -personas que ganan menos de un salario mínimo- y que no se incluyó una estimación de aquello que el PNAD caracterizó como "subempleo visible": dedicación a jornada parcial de personas que desean trabajar a jornada completa.

Finalmente, el Nordeste se caracteriza como el gran foco de pobreza rural del país.

De los 39.3 millones de personas que integraban la población rural del Brasil en 1980 casi la mitad (16.2 millones o 42% del total nacional) estaba en el Nordeste. Además, del total de la población económicamente activa ocupada en el sector agrícola que en 1978 ganaba hasta un salario mínimo (6.4 millones de personas en el Brasil), más de la mitad -57% (3.6 millones)- estaba en el Nordeste.

Por lo tanto, se hace evidente que, aunque la región haya presentado una tasa de crecimiento relativamente elevada en el último decenio (6.8% anual en comparación con el 7.5% anual correspondiente al Brasil en el período 1968-1978), su economía no presentó un dinamismo suficiente para invertir la tendencia histórica de agravamiento de las desigualdades regionales y para acomodar las presiones sociales originadas por el aumento de la población regional.

VI. EVOLUCION DE LA POLITICA ECONOMICA EN RELACION CON EL NORDESTE

Las diferentes etapas de la política regional

Un análisis de la evolución de la política económica del Gobierno Federal en relación con la región del Nordeste, evidencia tres etapas bien diferenciadas:

a) la etapa hidráulica, que se extiende de 1909 a 1948 y es dominada por la acción del DNOCS, caracterizándose por la ejecución de un amplio programa de obras públicas (construcción de represas, pozos y carreteras) que tenía por finalidad proporcionar empleo de emergencia y defensa contra las sequías;

b) una etapa de transición, en el período de 1948 a 1954, cuando se echaron las bases de la infraestructura energética de la región, con la creación de la CHESF, al mismo tiempo que se buscaba realizar una experiencia de aprovechamiento múltiple de recursos hídricos con la constitución de la Comisión del Valle de San Francisco;

c) la etapa moderna de fomento intensivo del desarrollo regional que se inicia en 1954 con el establecimiento del BNB y se consolida, a partir de 1959, con la creación de la SUDENE.

Obsérvese que, históricamente, las desigualdades regionales no fueron significativas en los dos primeros decenios del presente siglo.

Es a partir del final de la Segunda Guerra Mundial que esos desequilibrios se tornan más acentuados, fenómeno que comienza a percibirse en los comienzos del decenio de 1950, cuando se inicia la divulgación de las primeras estadísticas de renta y producto por región (RBE, 1952).

Por consiguiente, la primera etapa de las políticas gubernamentales en relación con el Nordeste estuvo dominada por los programas de emergencia para luchar contra las sequías, cuyos efectos se consideraban mucho más como un fenómeno climático aislado que como un reflejo de una estructura económica y socialmente atrasada o subdesarrollada.

Después de la gran sequía de 1877 el problema del Nordeste asume mayor dramatismo y pasa a constituir la preocupación dominante de la acción gubernamental.

Sin embargo, según algunos estudiosos del asunto, a comienzos del siglo XX el Gobierno todavía permanecía indiferente a las dificultades de la región del Nordeste y solamente sistematizó la lucha contra las sequías después de 1909,^{20/} con la creación de la Inspectoría de Obras Contra las Sequías (IOCS, después IFOCS, en 1924, y DNOCS, en 1945).

Al nivel de la percepción del problema que prevalecía en la época, la política del IFOCS fue denominada por el énfasis en grandes obras de ingeniería, particularmente la construcción de presas públicas, sin que existiera una preocupación mayor por realizar inversiones complementarias en los sectores directamente productivos, sobre todo en la esfera del riego.^{21/}

Obsérvese, no obstante, que esa política se puede considerar como la más moderna y avanzada para los patrones de entonces, además de que las obras de emergencia cumplían razonablemente su papel social de ocupar en forma productiva a los contingentes de población desempleados por la sequía, dado que la población de la región era mucho menor que la actual.

Además, la IFOCS inició un intenso trabajo de investigaciones y estudios básicos sobre las condiciones físicas de la región, reuniendo un acervo valioso de informaciones técnicas para la orientación de sus obras de ingeniería.

^{20/} Thomaz Pompeu Sobrinho, História das Secas, citado por Roberto Cavalcanti y Clovis Cavalcanti, en Desenvolvimento Regional no Brasil.

^{21/} Se dice que en 1906, poco antes de la creación de la IFOCS, el Presidente Alfonso Pena, al inaugurar la presa Cedro de Quixadá, exclamó: "es muy linda, pero es una inutilidad". Joaquim Alves, Histórica das Secas, citado por Roberto y Clovis Cavalcanti, op. cit. Hasta hoy los resultados del programa de riego del Nordeste se pueden considerar bastante modestos. Hasta fines de 1980, el DNOCS había conseguido poner en funcionamiento 25 proyectos de regadío con una superficie de 32 981 hectáreas y el asentamiento de 2 973 agricultores que hacían uso del riego. El potencial de tierras susceptibles de riego del Nordeste ha sido calculado en forma variable entre 700 000 hectáreas (Guimaraes Duque), 1 millón de hectáreas (Minter) o de 1 470 000 a 1 500 000 hectáreas (DNOCS).

Véanse Joaquín Carneiro y Marcos Miranda, Perspectivas de aproveitamento de áreas de sequeiro no Nordeste Semi-árido. DNOCS, II PND Irrigação, Fortaleza, 1975. Duque, J.G., O Nordeste e as lavouras xerófilas, Fortaleza, BNB, 1964. MINISTERIO DO INTERIOR, Plano Integrado para o combate preventivo dos efeitos das secas no Nordeste, Brasília, 1973.

Como señalan Roberto y Clovis Cavalcanti, la impaciencia pública contra los "estudios interminables" de la IFOCS terminó por perjudicar este esfuerzo de reunión de informaciones e indujo al Presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) a iniciar un gran programa de obras en el Nordeste que en marzo de 1923 sería completamente desactivado, de manera desastrosa, por el Presidente Artur Bernardes, iniciándose la tradición de discontinuidad administrativa, falta de planificación adecuada y preferencia por las obras espectaculares que tanto han perjudicado a la región.

La etapa de transición, caracterizada por la transformación de la IFOCS en la DNOCS (1945), por la constitución de la Compañía Hidroeléctrica de San Francisco (CHESF) en 1945 y por la creación de la Comisión del Valle de San Francisco (CVSF), señala un hito importante en el proceso de establecimiento y consolidación de la infraestructura regional.

Con todo, es en la etapa moderna que nuevas e importantes iniciativas gubernamentales caracterizan una profunda reformulación de la política económica regional.

Características de la etapa moderna

La creación del BNB en 1952 (Ley 1649 de 19 de julio) y el comienzo de sus operaciones en 1954 señalan un importante punto de inflexión en la política de desarrollo del Nordeste.

En el mensaje N° 363, de 23 de octubre de 1951, mediante el cual el Presidente Getulio Vargas propuso al Congreso Nacional la creación del Banco del Nordeste, se definía en la siguiente forma la nueva orientación del gobierno:

"La política federal, en el sentido de defender contra las sequías las vastas extensiones del Nordeste y del Este Septentrional, a ellas expuestas periódicamente, y de integrar tales regiones en la economía moderna, requiere de una revisión con el perfeccionamiento, si no la superación de los métodos tradicionales. El propio título de "obras contra las sequías" expresa una limitación, al centrar el problema sobre todo desde el punto de vista de las obras de ingeniería. Ha llegado el momento de que, a la luz de la experiencia pasada y de la moderna técnica de planificación regional, se imprima al estudio y a la solución del problema una definida directriz económico-social".

Así pues, el gobierno se proponía inaugurar una "etapa nueva en el tratamiento de los problemas de la sequía", definiendo en aquel documento los siguientes objetivos instrumentales:

- a) reequipar el "órgano oficial encargado de la planificación y de la administración de la política federal en la esfera de las sequías" (DNOCS);
- b) organizar un "mecanismo financiero bajo la forma de un banco especial".

Sin embargo, la finalidad del mensaje N° 363 se limitaba a la propuesta de creación del Banco. Por diversos motivos se hizo evidente que más fácil y rápido crear y estructurar la nueva institución que reformar

y reorganizar instituciones existentes. Fue necesario que el propio Banco, mediante estudios e investigaciones sobre la realidad económica de la región, dentro de lo cual su función tendría que ser evidentemente parcial y limitada, aunque estratégica. Ya en 1955, en la *Introdução Econômica ao Relatório do BNB* (Introducción Económica al Informe del BNB), se señalaba que "algunos de los programas más importantes del Nordeste tienen la limitación de ser de naturaleza defensiva, pasiva, en vez de afirmativos, en el sentido de promover el desarrollo económico ... En general, la realización de todos los programas es severamente limitada por lo inadecuado de la planificación y de las informaciones concretas necesarias que se producen en el proceso de planificar ... Es evidente que, en su calidad de organismo de crédito, el Banco del Nordeste tiene sólo una responsabilidad parcial en la ejecución del programa federal de desarrollo del Polígono ... En consecuencia, se pone de manifiesto la conveniencia de que se lleve a cabo la aproximación y la coordinación de los programas de las diversas entidades que actúan en la región" ... 22/

También en 1955, el BNB elaboró un Proyecto de Planificación Global para el Nordeste 23/ y propuso la creación del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN), junto al Consejo de Desarrollo de la Presidencia de la República, medida que se hizo efectiva en 1956 (decreto 40554 de 14 de diciembre de 1956).

La designación de Celso Furtado -un economista de gran prestigio y competencia técnica e inusual capacidad de articulación política- como coordinador del GTDN, la elaboración del brillante análisis del llamado Informe del GTDN y el comienzo de la sequía de 1958 dieron un nuevo impulso a los propósitos reformistas del gobierno, lo que dio por resultado la creación de la SUDENE en 1959.

A partir de 1961 se da comienzo al ciclo de los planes plurianuales de la SUDENE, con el objetivo de superar las deficiencias y limitaciones observadas en las políticas anteriormente seguidas. Ello implicaba para la región un cierto "avance tecnológico", toda vez que la planificación a largo plazo de la SUDENE se estructuró antes que existiese para el país

22/ BNB, Informe del ejercicio de 1955, págs. 1 a 12. Véase también Stefan Robock, O Desenvolvimento Econômico do Nordeste do Brasil, BNB, Fortaleza, abril de 1959. En este último informe, Robock llamaba la atención sobre la ausencia de planificación regional, la falta de coordinación entre los diversos organismos federales que actuaban en la región y la inexistencia de un proceso científico o racional de identificación de los problemas regionales que sustituyera a apreciaciones empíricas, emocionales y "folklóricas".

23/ Véase BNB, ETENE, Projeto de Planejamento Global para o Nordeste, memorando presentado a las Naciones Unidas por Stefan H. Robock, técnico de la ONU adscrito al BNE, Fortaleza, diciembre de 1955.

en su totalidad un sistema de planificación plurianual (solamente institucionalizado después de la reforma administrativa de 1967).

Conviene observar que la fase "moderna" de la política del Nordeste entraña algunos desdoblamientos importantes en su línea evolutiva, como veremos más adelante. De inmediato, sin embargo, nos interesa compararla con la etapa hidráulica o tradicional, para identificar sus peculiaridades más importantes.

A ese respecto, la observación más importante es la de que la etapa moderna caracteriza un gran avance o perfeccionamiento de la política económica, de conformidad con los factores que se analizan a continuación.

En primer lugar, con la creación del BNB y posteriormente de la SUDENE, se procuró transformar la política defensiva, de emergencia y asistemática de las obras contra la sequía en una acción afirmativa, permanente y planificada de promoción del desarrollo regional.

En segundo lugar, la política tradicional estaba severamente limitada por el hecho de que se atribuía exclusivamente al sector gobierno la responsabilidad de promover el desarrollo regional. No existían incentivos adecuados para las inversiones privadas y los escasos ahorros de la región tendían a concentrarse en inversiones improductivas o a fluir hacia las zonas más desarrolladas. Con la creación del BNB y de la SUDENE, se implantó un poderoso sistema de incentivos financieros y fiscales que contribuyó decisivamente a estimular la aplicación productiva de los ahorros regionales, al mismo tiempo que atraía capitales y la iniciativa empresarial de otras regiones.

En tercer lugar, en la etapa moderna se operaron significativas transformaciones en el instrumental de la política económica del gobierno, eliminándose algunos de los factores que se habían identificado en el pasado como responsables de la mantención o del agravamiento de las dificultades regionales.

Entre esos factores, cabe mencionar los mecanismos de transferencia de recursos del Nordeste hacia el Centro-Sur, a través del sistema cambiario, que beneficiaba a las regiones deficitarias en sus relaciones con el exterior; del sistema tributario, que presentaba características regresivas y del sistema bancario, que concentraba la renta en las regiones desarrolladas. Aunque las distorsiones de esos mecanismos de transferencias no hayan sido totalmente eliminadas (y hasta se hayan agravado en los últimos años), forzoso es reconocer que las reformas de los sistemas bancario y tributario, realizadas después de 1964, alteraron radicalmente el cuadro institucional vigente hasta hace poco más de un decenio y medio.

VII. LOS DESDOBLAMIENTOS DE LA ETAPA MODERNA DE LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL (NORDESTE)

Incluso dentro de su etapa moderna, la política económica regional registró, en su línea evolutiva, importantes alteraciones que se pueden clasificar en por lo menos cuatro etapas fundamentales: la de las transformaciones del primer decenio (1954-1964), la de las reformas posteriores a 1964, la de los programas de integración y la etapa actual.

Primera etapa: las transformaciones del primer decenio (1954-1964)

La primera etapa comprende el período que va desde la creación del BNB (1954) y la SUDENE (1959) hasta la Revolución de 1964. En dicho período, complementando la actuación pionera del BNB, la SUDENE procuró desarrollar una fuerte acción coordinadora de las inversiones federales en la región, al mismo tiempo que daba los primeros pasos en la ejecución del programa de industrialización del Nordeste, sobre la base de los abundantes recursos del sistema de incentivos fiscales (que hasta 1966 eran exclusivos de esa región). Para ello, contaba la SUDENE con las ventajas accidentales de su "liderazgo tecnológico" en los campos de la planificación regional y de los incentivos fiscales, junto con una sólida base de sustentación política, dentro de la región del Nordeste, en el contexto de un régimen federativo en que los estados eran relativamente fuertes.

No obstante, era evidente que ésa era una situación accidental y transitoria y, bajo ciertos aspectos, insostenible a largo plazo.

El propio apoyo político recibido a nivel regional por la SUDENE limitaba su capacidad para innovar y renovar estructuras, especialmente en la zona rural, en la medida en que sus proyectos de riego, reforma agraria y colonización entraban en conflicto con los intereses de segmentos importantes de la comunidad regional. El "liderazgo tecnológico" también tendía a desaparecer, dado que los propios éxitos de la SUDENE estimulaban la utilización de instrumentos semejantes de planificación gubernamental e incentivos fiscales en otras zonas del país. Y la tentativa de subordinar al control de un órgano regional todas las inversiones hechas en el Nordeste por importantes y poderosos organismos federales solamente podría tener éxito por un período limitado y bajo condiciones políticas muy especiales.

Más tarde, en la discusión del proyecto del Primer Plan Director, las propuestas de la SUDENE encontraron decidida oposición de parte de determinados liderazgos políticos de la región y del país.

Por otra parte, después de la elaboración de un brillante análisis del problema regional mediante el informe del GTDN (Una Política de Desarrollo para el Nordeste), la SUDENE no consiguió avanzar mucho en lo que se refiere a establecer un sistema de planificación que asegurase una efectiva renovación de los instrumentos de que disponía el gobierno federal y el uso eficiente de los recursos canalizados hacia la región.

En el propio sistema de incentivos fiscales, creado por el artículo 34 de la Ley del Primer Plan Director, y reformulado por el artículo 18 de la Ley del Segundo Plan, no figuraba la programación inicial de la SUDENE, la que fue incorporada por iniciativa del Congreso Nacional (enmienda de Gileno de Carli).

El efecto principal de dicha iniciativa fue crear para el Nordeste un nuevo tipo de ingreso vinculado, cuya utilización final, sin embargo, estaba condicionada a decisiones del sector privado.

No obstante, el empirismo que orientó la creación del sistema 34/18 tornó su gestión relativamente compleja, difícil y onerosa para la SUDENE.

Como cabía esperar, el sistema demoró en madurar y los depósitos de incentivos comenzaron a acumularse en el Banco del Nordeste (depositario de los recursos y principal beneficiario del sistema en esa fase inicial), estimulando la codicia del gobierno federal y de grupos de interés de otras zonas. En consecuencia, el sistema comenzó a verse continuamente amenazado por reformas y mutilaciones, lo que efectivamente vino a ocurrir en años posteriores.

Finalmente, la importancia y el peso del sistema de incentivos fiscales fue distanciando paulatinamente a la SUDENE de su función básica inicial de órgano de planificación y coordinación de la acción del gobierno federal en la región.

Segunda etapa: las reformas de 1964 a 1967

Todas esas tendencias naturales de alternaciones en la posición institucional de la SUDENE fueron considerablemente reforzadas con las modificaciones políticas y económicas que se introdujeron de 1964 en adelante.

Se inicia una nueva etapa en la evolución de la política económica regional. Enfrentado a una situación de caos financiero y administrativo, el gobierno se ve obligado, a partir de 1964, a implantar un proceso de planificación nacional -al cual necesariamente debía estar subordinada la planificación regional- y a concentrar, a nivel federal, el poder decisorio en la esfera política y económica. En el Gobierno Castelo Branco, la preocupación dominante es contener las tendencias a la inflación galopante y al estancamiento de la economía. En ese contexto, era grande la tentación de reducir los límites de los incentivos fiscales con miras a lograr el equilibrio del presupuesto de la Unión. Como dice Luiz Viana Filho "para los responsables de las finanzas públicas los incentivos aparecían como una tentadora manzana. Y, ante la menor dificultad, muy pronto pensaban en echar mano de ella, retirando una tajada de los recursos destinados al Nordeste. Fueron numerosas las tentativas en ese sentido".

24/

24/ En O Governo Castelo Branco, p. 248.

Y la gran conquista del Nordeste en ese período fue justamente el resguardo del sistema de incentivos, dentro de una coyuntura en que su mantención representaba un gran sacrificio para el presupuesto federal.

En forma paralela, se intensificaron los desembolsos de recursos del sistema 34/18 en beneficio de proyectos industriales y agrícolas del Nordeste; las liberaciones del sistema 34/18 crecieron (a precios constantes de 1980) de 586 millones de cruzeiros en 1964 a 2 293 millones de cruzeiros en 1966, 7 378 millones de cruzeiros en 1967 y 10 838 millones de cruzeiros en 1968.^{25/}

Sin embargo, se destaca que el volumen de recursos vinculados al sistema de incentivos del Nordeste habría sido mucho mayor si no se hubiesen extendido esos favores fiscales hacia otras regiones y esferas de inversiones: en primer lugar, hacia la Amazonía (ley 4216 de 6 de mayo de 1963) y posteriormente para actividades de reforestación, turismo (1966) y pesca (1967).

En consecuencia, la participación de la SUDENE en el total de los incentivos disminuyó del 91% en 1964 al 65% en 1968.

Por otra parte, en el período 1963-1968, el ENB tuvo su fase dorada de expansión, aumentando sus aplicaciones en términos reales a una tasa media de 31% anual (en el período anterior, 1956-1963, esa tasa de crecimiento había sido del 18% y en el período posterior, 1968-1973, sería del 12%).^{26/}

Al mismo tiempo, sin embargo, la SUDENE era severamente afectada por las transformaciones políticas por las que atravesaba el país. Se rebajó la posición institucional que ocupaba, disminuyeron sus recursos y su autoridad y su equipo incipiente fue disuelto.

Por ejemplo, hasta 1965 la entidad estaba directamente vinculada a la Presidencia de la República. A partir de ese año, la SUDENE fue subordinada al recién creado Ministerio Extraordinario para la Coordinación de los Organismos Regionales (MECOR), que más tarde se transformaría en el Ministerio del Interior.

Al asumir la superintendencia del órgano en 1964, João Gonçalves de Souza describió en la siguiente forma la situación con que se encontró:

"Me encontraba impedido por todos lados: sin dinero, sin flexibilidad administrativa, sin posibilidad de contratar personal ... Así, pues partí de una situación de hecho. La SUDENE ya no era totalmente autónoma, dado que formaba parte de un Ministerio Extraordinario creado por la

^{25/} Véase el Cuadro 18.

^{26/} Véase Nilson Holanda, BNB - Problemas Financieros e Potencialidades de Crecimiento, informe presentado al Ministro del Interior el 22 de octubre de 1975.

Revolución. Sin embargo, entendía que ella no podría ser reducida a los límites mediocres de una agencia burocrática del Gobierno Federal, sin fuerza, sin autoridad para coordinar la aplicación de las inversiones en la región y poner en ejecución su propio plan de desarrollo".27/

Tercera etapa: los programas de integración (1968 a 1973)

La tercera etapa comprende el período 1968-1973 y se caracteriza por variadas y complejas transformaciones en la política regional.

Como algunas de esas transformaciones corresponden a la redistribución de recursos entre distintas finalidades, se hace más difícil la evaluación de la política, dado que una alteración favorable, bajo determinado aspecto, puede considerarse desfavorable bajo otro aspecto. De este modo, la aceleración de los proyectos de riego con recursos del Programa de Integración Nacional se compensa con la reducción de los incentivos fiscales asignados al referido programa.

El período se inicia con una transformación radical en el sistema de transferencias fiscales hacia los estados y municipios, reduciéndose a la mitad (del 20% al 10%) el porcentaje de la recaudación de los impuestos a los productos industrializados (IPI) y de los impuestos sobre la renta (IR) vinculados al sistema.

En consecuencia, mientras en términos reales la recaudación de esos dos impuestos crecía 14% de 1968 a 1969, los recursos totales del Fondo de Participación de los Estados y Municipios (FPEM) disminuían en el mismo período a la tasa de 33%, en términos reales.28/

27/ En O Nordeste Brasileiro: uma experiênciã de desenvolvimento regional, BNB/FGV, 1979, pp. 176 y 177.

28/ Admitida una inflación del 20% en 1969. A precios corrientes, la evolución de los tributos mencionados y del FPEM fue la siguiente:

Impuestos y fondos	<u>Millones de cruzeiros</u>		△ %
	1968	1969	
IPI	5 075	6 397	+ 25.3
IR	2 173	3 597	+ 65.5
	7 248	9 954	+ 37.3
FPEM	1 433	1 151	- 19.7

Los ingresos efectivos totales del tesoro crecieron de 10 300 millones de cruzeiros a 13 900 millones de cruzeiros (+ 35.8%).

Cuadro 18

DESEMBOLSOS DE RECURSOS DEL SISTEMA DE INCENTIVOS FISCALES

1964-1980

(En millones de cruzeiros)

AÑOS	V A L O R	
	Precios corrientes	Precios de 1980 a/
1964	5.1	586.6
1965	8.7	638,8
1966	43.3	2 292.8
1967	178.7	7 378.2
1968	326.1	10 838.5
1969	489.1	13 489.0
1970	732.0	16 827.8
1971	854.2	16 319.0
1972	393.1	14 545.4
1973	304.7	11 406.2
1974	1 365.8	15 043.0
1975	3 106.9	26 759.9
1976	3 402.4	20 746.0
1977	5 625.9	24 050.8
1978	7 284.7	22 451.5
1979	13 151.3	26 329.0
1980	16 000.0	16 000.0
TOTAL		245 702.0

Fuente: BNB - Departamento de Mercado de Capitales - DEMEC.

a/ Factores de corrección: Escritorio Técnico de Estudios Económicos del Nordeste-ETENE.

Cuadro 19

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INCENTIVOS FISCALES SEGUN LAS APLICACIONES ^{a/}
1962-1980

	Destino de los incentivos						
	SUDENE	SUDAM	SUDEPE	Turismo	Refores- tación	PIN	PROTERRA
1962	100,0	-	-	-	-	-	100,0
1963	87,0	12,3	-	-	-	-	100,0
1964	91,8	8,2	-	-	-	-	100,0
1965	92,0	8,0	-	-	-	-	100,0
1966	82,9	17,1	-	-	-	-	100,0
1967	76,0	22,0	2,0	-	-	-	100,0
1968	64,5	22,8	6,7	5,0	1,6	-	100,0
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	-	100,0
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	-	100,0
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	100,0
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	100,0
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,0	100,0
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	100,0
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	100,0
1976	21,8	7,3	0,8	7,5	15,9	31,6	100,0
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	100,0
1978	19,8	7,8	0,5	0,9	19,8	30,7	100,0
1979	19,6	8,3	0,4	1,1	20,1	30,3	100,0
1980	20,2	8,7	0,4	1,1	19,4	30,1	100,0

Fuente de los datos originales: Centro de Informaciones Económico-Fiscales-CIEF-MF.

^{a/} Excluye los incentivos de Espirito Santo, Embraer y Mobral.

Esa alteración, considerada extremadamente perjudicial para la economía y la administración de los estados del Nordeste, produjo una grave crisis política, provocando la renuncia del entonces Ministro del Interior, General Alfonso de Albuquerque Lima y del Superintendente de la SUDENE, General Euler Bentes Monteiro.

Este último declaró a la prensa, en 1969, al dejar el cargo que ocupaba, lo siguiente:

"Las medidas adoptadas últimamente por los Ministerios de Planificación y de Hacienda representan, a nuestro juicio, un retroceso en el proceso de integración nacional, particularmente porque dañan las directrices de desarrollo entre las diversas regiones".^{29/}

En los años siguientes, presenciaríamos la más grave mutilación del sistema de incentivos fiscales, con la creación del PIN (Programa de Integración Nacional) en 1970 y del PROTERRA (Programa de Redistribución de las Tierras del Nordeste) en 1972. Como resultado de la creación de esos dos programas (y de las aperturas para aplicaciones a la pesca, reforestación y turismo, introducidas anteriormente) la participación de la SUDENE en el total de los incentivos descendió del 83% en 1966 al 54% en 1970 y al 32% en 1973.

Es verdad que esas modificaciones fueron compensadas en parte con las aplicaciones del PIN y del PROTERRA en la región del Nordeste, pero al parecer fue la Amazonía la mayor beneficiaria de los programas de integración nacional.

Por otra parte, el período 1968-1973 fue el de más intenso desembolso de recursos de incentivos fiscales en beneficio de proyectos del Nordeste.

En esos siete años se liberaron recursos del sistema 34/18 del orden de los 98 468 millones de cruzeiros (a precios constantes de 1980).

Además, se intensificó en la región la acción de los bancos oficiales. Por ejemplo, entre 1969 y 1973 el Banco del Brasil aumentó el saldo global de sus aplicaciones en el Nordeste 2.5 veces, en términos reales. En el mismo período, el Banco del Nordeste creció 1.6 veces, también en términos reales.

Finalmente, podemos interpretar la creación del PIN y del PROTERRA como un intento por dar un sentido más amplio y general a la estrategia del desarrollo regional, procurando incorporar los siguientes elementos innovadores en lo que se refiere a la política regional:

- a) concepción del desarrollo del Nordeste, no en forma aislada sino como parte de un programa más amplio de integración nacional, que comprendería la progresiva articulación de la región del Nordeste con la región Amazónica, la Meseta Central y la región Centro-Sur;
- b) prioridad en el desarrollo del sector primario, tradicionalmente descuidado en los programas anteriores;

^{29/} Jornal da Bahia, 28 de octubre de 1969, mencionado por João Gonçalves de Souza, op. cit., p. 165.

- c) énfasis en los aspectos cualitativos del proceso de desarrollo, con miras a la modernización del sector agropecuario, el mejoramiento tecnológico, la reorganización agraria y, en general, la transformación de la agricultura tradicional en una actividad económica de características empresariales.

Como era natural, objetivos de naturaleza tan amplia y extensa no podrían alcanzarse a corto plazo. Y la circunstancia de que las inversiones previstas se deberían financiar parcialmente con recursos sustraídos al sistema de incentivos fiscales no contribuía a conquistar para esos programas las simpatías de los nordestinos.

Con todo, lo que es importante destacar es que el saldo final de todas esas transformaciones parece haber sido bastante desfavorable para la región del Nordeste.

En primer lugar, si se considera el total de transferencias del Gobierno Federal hacia el Nordeste como proporción del producto interno bruto de la región en el período 1967-1973, se observa que esa relación disminuyó continuamente (salvo con relación al año de 1970, considerado anormal debido a la sequía que asoló la región), pasando de 9.4% en 1967 a 5.9% en 1973. Eso significa que, en términos relativos, hubo una reducción del esfuerzo de desarrollo regional del Gobierno (véanse Cuadro 20 y el Gráfico I).

En segundo lugar, el corte brusco de la mitad de los recursos potencialmente vinculados al sistema de incentivos fiscales (después de la creación del PIN y del PROTERRA) produjo un desequilibrio entre la oferta y la demanda de recursos, lo que originó graves distorsiones en el mercado de esos incentivos, que solamente se vendrían a corregir con la creación del FINOR, a fines de 1974.

En tercer lugar, las modificaciones institucionales ocurridas en el período surtieron un efecto profundamente desfavorable sobre el Banco del Nordeste, institución que debía constituirse en el principal agente financiero del Gobierno Federal en la ejecución de su política de desarrollo regional.

Ya a fines de 1964 el BNB había perdido la facultad de recibir depósitos de entidades públicas, atribución que fue transferida, con carácter de exclusividad, al Banco del Brasil, por la ley 4595 de 31 de diciembre de 1964.^{30/}

Posteriormente, la reforma constitucional de 1969 eliminó el artículo 198 de la Constitución de 1946, suprimiendo el Fondo de las Sequías (3% del ingreso tributario de la Unión) y la correspondiente reserva especial (80% de un tercio del Fondo de las Sequías), que había constituido, al comienzo, la razón de la creación del BNB y su principal fuente de recursos.

^{30/} Véase Nilson Holanda, O BNB como Banco de Desenvolvimento, 1974, y el informe de fecha 22 de octubre de 1975 antes citado, en los que se examinan exhaustivamente todos esos problemas.

Cuadro 20

TRANSFERENCIAS HACIA EL NORDESTE COMO PROPORCION DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO DE LA REGION (PORCENTAJE)

Años	Transferencias intraguberna- mentales	Transferencias interguberna- mentales	Incentivos fiscales	Total (A+B+C)
1960	3.78	0.46	-	4.24
1961	3.29	0.76	-	4.05
1962	5.51	0.95	-	6.46
1963	4.45	1.03	0.01	5.49
1964	1.47	0.72	0.18	2.37
1965	1.67	0.89	0.16	2.72
1966	2.72	1.45	0.58	4.75
1967	4.97	2.66	1.76	9.39
1968	2.09	3.86	2.35	8.30
1969	1.08	4.19	2.75	8.02
1970	3.52	4.18	3.23	10.98
1971	1.29	4.11	2.83	8.23
1972	0.37	4.34	2.34	7.05
1973	0.51	3.89	1.51	5.91
1974	0.45	3.93	1.77	6.15
1975	0.98	3.29	2.82	7.09

A = Desembolsos directos de la Unión menos ingresos de la Unión en el Nordeste.

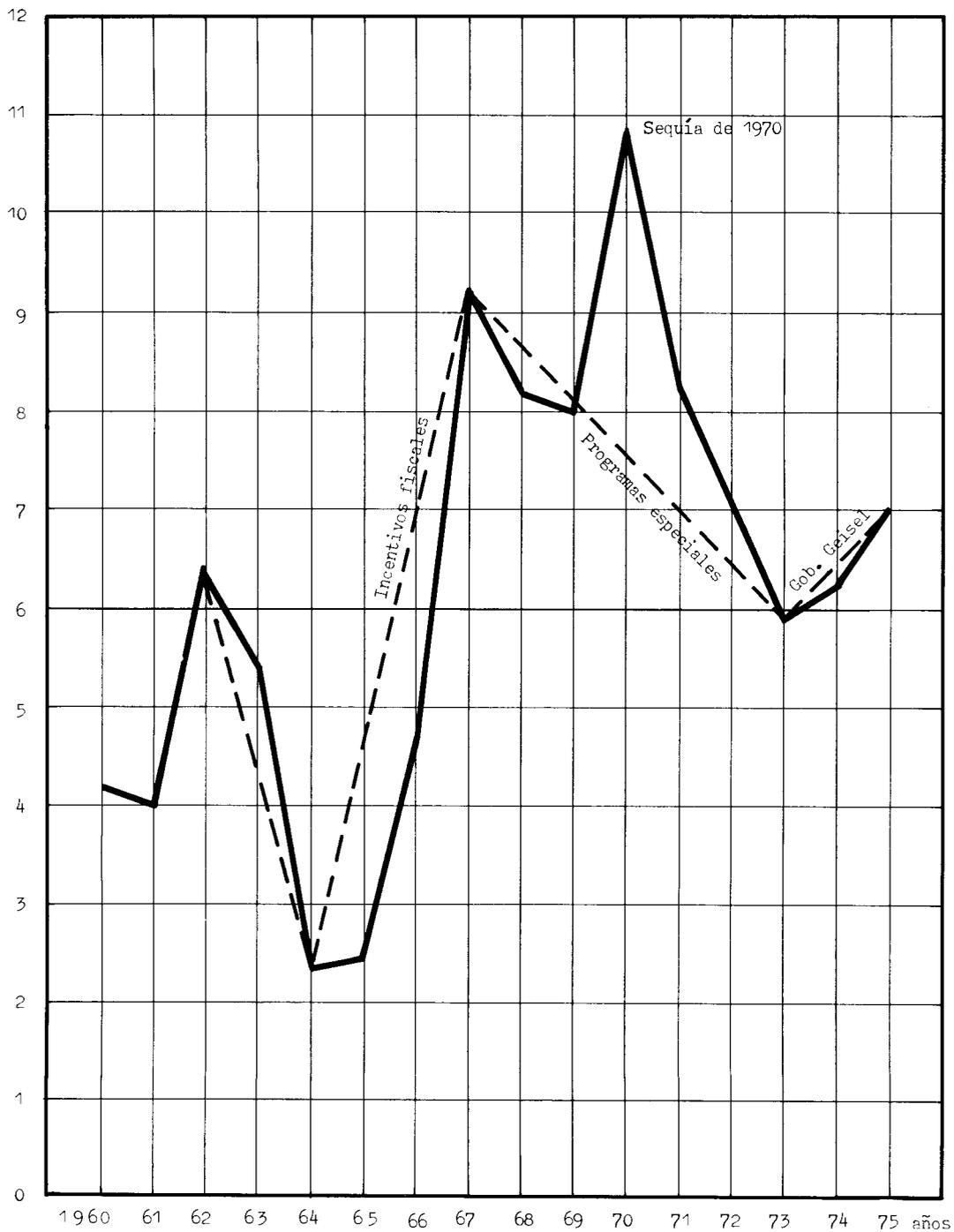
B = Fondos de la participación + cuotas de impuestos únicos transferidos a los Estados y Municipios.

C = Liberaciones de incentivos fiscales.

Gráfico I

TRANSFERENCIAS GLOBALES HACIA EL NORDESTE COMO PROPORCION DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA REGION

(Porcentajes)



Todo ello fue compensado de manera parcial, accidental y temporal, por la rápida acumulación de depósitos de incentivos fiscales, entre los años 1964 y 1968. Cuando comenzaron a intensificarse las liberaciones de recursos del sistema 34/18 y, en particular, después que fueran proporcionalmente disminuidas las recaudaciones de incentivos, con la apertura de las opciones para reforestación, pesca y turismo y la creación del PIN y del PROTERRA, la situación financiera del Banco se tornó bastante crítica y su capacidad de actuar como Banco de desarrollo se debilitó considerablemente.

En efecto, la participación de los recursos especiales (recursos de largo plazo y bajo costo, de origen gubernamental) en el conjunto de los recursos totales del Banco bajó del 66% en 1959 al 8% en 1973.

Con el correr del tiempo, la proporción de crédito especializado (rural e industrial) en el conjunto de sus aplicaciones se redujo del 62% en 1968 al 51% en 1973.

Por otra parte, la tasa media de crecimiento de sus aplicaciones globales declinó del 31% anual, en el período 1963-1968, al 12% en el quinquenio 1968-1973.^{31/} Y como resultado de ese crecimiento más lento, la participación del BNB en el sistema bancario del Nordeste, que se había elevado del 12% en 1963 al 26% en 1968, descendió al 20% en 1973.

Si hubiese continuado durante algún tiempo más ese proceso de debilitamiento financiero e institucional -felizmente revertido a partir del Gobierno Geisel- el BNB habría tendido a perder toda su expresión como banco de desarrollo y organismo financiero del Gobierno.

Finalmente, como observa un estudioso del asunto, la creación del PIN y del PROTERRA "sirvió para consolidar, definitivamente, la transferencia al gobierno central de la capacidad de que disponía todavía la SUDENE para planificar y coordinar el esfuerzo del sector público y de la iniciativa privada en beneficio de la región ... La capacidad de la SUDENE para oponerse a las imposiciones de las autoridades decisorias nacionales sobre los rumbos impresos a la administración del desarrollo de la región alcanzó, con la institución de esos dos programas, los límites de la extinción".^{32/}

Otro aspecto que generalmente se señala para caracterizar el debilitamiento de la SUDENE es el hecho de que, después de 1972, la institución no tuvo más la facultad de formular aisladamente Planes Directores, que eran sometidos al Congreso, conjuntamente con presupuestos detallados y una lista de medidas legislativas de interés para la región. El Cuarto Plan Director, que debía estar en vigor en el período 1969-1973, fue el último en ser aprobado por ley.

^{31/} En términos reales.

^{32/} José Otamar de Carvalho, Desenvolvimento Regional - um problema político, Ed. Campus, 1979, p. 223.

Como señala João Gonçalves de Souza, "al Cuarto Plan Director" le sucedió el Primer Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974). Hasta entonces, los planes regionales de desarrollo eran elaborados por la Secretaría Ejecutiva, discutidos en el Consejo Deliberativo de la SUDENE, presentados al Gobierno Central para su aprobación y enviados al Congreso Nacional para su formalización definitiva. Se habían elaborado y ejecutado cuatro de ellos. Una vez aprobado el plan director para un período determinado, había un texto legal con los respectivos recursos. Este mecanismo, aunque revelase algunos defectos, poseía muchas ventajas y, por lo tanto, podría haber sido perfeccionado pero no suprimido; en lugar de él se adoptaron los planes nacionales de desarrollo, en los que figuraba el desarrollo del Nordeste y de las demás regiones como un capítulo del plan nacional. A partir de ese momento, las grandes decisiones relativas a la planificación regional pasaron a ser competencia prácticamente de la administración central, con sede en Brasilia."^{33/}

Y Otamar de Carvalho se queja de que en la estructuración del sistema nacional de planificación, en 1972, "el Gobierno Central confirió escasa prioridad a la planificación regional".^{34/}

En la realidad, sin embargo, lo que ocurrió fue un fenómeno de debilitamiento de todo el sistema de planificación, tanto a nivel regional como a nivel nacional, provocado en parte por una reacción del poder ejecutivo ante la tentativa de que el poder legislativo estableciera un control sobre el proceso de formulación de los planes nacionales de desarrollo, después de 1972.^{35/}

Cuarta etapa: actual (1974 a 1981)

Frente a la situación descrita en la sección anterior, cuando se inició el Gobierno Geisel, en marzo de 1974, se hallaba bien establecida la necesidad de un nuevo ciclo de reformas institucionales con miras a perfeccionar la política gubernamental para el Nordeste.

Ya a mediados de 1973, en estudios realizados por el Ministerio de Planificación, en colaboración con la SUDENE, se sugerían las siguientes líneas de acción para el futuro:

- a) ampliación de los esquemas de transferencias fiscales de la Unión hacia los estados del Nordeste;
- b) fortalecimiento de los organismos financieros regionales, particularmente del Banco del Nordeste;
- c) corrección de las distorsiones del sistema de incentivos fiscales;

^{33/} João Gonçalves de Souza, op. cit., p. 159.

^{34/} Op. cit., p. 148.

^{35/} Hasta entonces, los planes de gobierno eran documentos elaborados exclusivamente por el poder ejecutivo. Los autos complementarios N°s 43, de 29 de enero de 1969, y 76, de 21 de octubre de 1969, reglamentados por el decreto 71.353/72, reglamentaron el nuevo sistema de planes nacionales de desarrollo, subordinados a la aprobación del Congreso Nacional.

d) perfeccionamiento del sistema de planificación regional, mediante la formulación de programas integrados de desarrollo.

Se trataba de un programa ambicioso dado que, a pesar de la importancia y de la urgencia de las medidas señaladas, no se podía esperar que ellas pudiesen implantarse a corto plazo, debido a sus consecuencias económicas y político-administrativas.

Sin embargo, a partir de marzo de 1974, el Gobierno Federal actuó con gran rapidez, tratando de redefinir y perfeccionar su política de desarrollo regional.

Conforme destacamos, en un documento publicado en 1978, "el Gobierno del Presidente Geisel reveló gran sensibilidad con respecto a los problemas del Nordeste, y el período más reciente (1974-1977) fue bastante fecundo en iniciativas de interés para la región".

En realidad, el año 1974 constituye un punto de inflexión en la evolución de la política económica del Nordeste, debido a importantes decisiones gubernamentales que alteraron de manera radical la estrategia de desarrollo regional. Entre esas decisiones, destacamos las siguientes:

36/

- a) aumento de las transferencias fiscales del Fondo de Participación de los Estados y Municipios (FPEM); la Enmienda Constitucional N° 5, de 28 de junio de 1975, determinó que la cuota de recursos del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) vinculados al FPEM se elevara progresivamente del 10% en 1975 al 18% en 1978;
- b) creación del FINOR, a fines de 1974, consolidando la más importante modificación estructural del sistema de incentivos fiscales desde su implantación en 1962. Además de eliminar una función intermediaria onerosa e ineficiente, que reducía los recursos disponibles para inversiones en la región y provocaba desórdenes en el mercado de incentivos fiscales, el FINOR aseguró a la SUDENE un control más efectivo de la política de industrialización del Nordeste, gracias a la mejor asignación de los recursos en función de las prioridades regionales.37/ Junto con eso, el Gobierno Federal ha venido asumiendo progresivamente la responsabilidad de garantizar el aporte de los recursos necesarios para el cumplimiento del presupuesto del FINOR, que es aprobado por el CDE, asegurando un flujo más estable de recursos para el desarrollo del Nordeste;

36/ Véase Nilson Holanda, "A Política de Desenvolvimento do Nordeste: Evolução e Perspectivas", 1975.

37/ Véase Nilson Holanda, "O Desenvolvimento do Nordeste e a Nova Sistemática do FINOR", Fortaleza, 1977.

- c) fortalecimiento financiero del BNB, con la destinación de nuevos recursos provenientes del IOF, del PIN y del PROTERRA;
- d) Creación del Programa Especial de Desarrollo de la Agroindustria, que está siendo ejecutado por el BNB;
- e) establecimiento del POLONORDESTE, que propende al desarrollo rural integrado y al fortalecimiento del sector primario;
- f) definición de un Programa de Industrialización del Nordeste y de un Programa de Desarrollo Social, con el objetivo de asegurar una mejor coordinación de la acción de los ministerios sectoriales en la región;
- g) fijación de una directriz con miras a que se considere al Nordeste como zona prioritaria para la expansión del parque textil nacional;
- h) creación de la CODEVASF para que coordine la ejecución de los proyectos de riego en el Valle de San Francisco".^{38/}

Como resultado de esas medidas, las transferencias fiscales hacia el Nordeste, como proporción del producto interno bruto de la región, se elevaron del 6% en 1973 al 7% en 1975.

Los desembolsos de recursos de incentivos fiscales aumentaron de 11 400 millones de cruzeiros (a precios constantes de 1980) en 1973 a 15 000 millones de cruzeiros en 1974 y 26 700 millones de cruzeiros en 1975,^{39/} manteniéndose en el trienio siguiente en un nivel medio de 22 000 millones de cruzeiros anuales.

Por otra parte, el Banco del Nordeste experimentó una considerable expansión en los años 1974 y 1975, en los que registró tasas de aumento real de sus aplicaciones del orden del 30% y del 23%, respectivamente.

Finalmente, en ese quinquenio la participación de los recursos especiales en el total de los recursos del Banco aumentó del 7.9% en 1973 al 18.7% en 1978. Y la proporción de las operaciones de crédito especializado, en el conjunto de las aplicaciones globales del Banco, se elevó del 51% en 1973 al 75% en 1978.^{40/}

^{38/} Véase Nilson Holanda, A Política de Desenvolvimento do Nordeste, BNB, enero de 1979, pp. 40 y siguientes. Véanse también João Paulo dos Reis Velloso, Desenvolvimento e Grandeza do Brasil: a Experiência Económica e Social da Revolução, conferencia dictada en la ESG el 4 de julio de 1973; Nilson Holanda, O Desenvolvimento do Nordeste, desempenho recente e perspectivas para 1980, 1974; O BNB como Banco de Desenvolvimento, 1975; Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional, 1975.

^{39/} Ese fue el volumen más elevado de desembolsos de incentivos fiscales (a precios de 1980) en toda la historia del sistema. Sin embargo, 1975 puede considerarse un año normal porque, en ese ejercicio, hubo una superposición de liberaciones del sistema 34/18 y liberaciones del FINOR.

^{40/} Esa fue la tasa más elevada de participación del crédito especializado alcanzada por el BNB en toda su historia.

Por lo que se refiere a las inversiones sociales, el período 1974-1978 revela una mejoría relativa de la posición del Nordeste en determinados sectores.

La participación de la región en la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Educación (FNDE) creció del 25.9% en 1974 al 28.4% en 1978.

En el mismo período, la cuota del Nordeste en el Programa Nacional de Alimentación (en términos de población beneficiada) aumentó del 52.5% al 63.1% y los gastos por habitante en salud (realizados por el sistema de previsión) aumentaron más rápidamente en el Nordeste que en todo el Brasil, elevando la proporción NE/BR del 57.8% en 1974 al 74.8% en 1978.^{41/}

En parte como resultado de dicha intensificación de la acción del Gobierno, la región presentó alguna mejoría en su situación, en términos de evolución de las disparidades de crecimiento, dado que el crecimiento de su producto interno bruto en el cuatrienio 1975-1978 fue de 31.4% en comparación con el 28.1% para el Brasil en su totalidad (contrariamente a lo que había ocurrido en los siete años anteriores, de 1968 a 1974).

En el período más reciente (1979-1980), la característica sobresaliente de la política regional del Gobierno Figueiredo fue la continuidad en relación con los programas del Gobierno anterior.

Los programas especiales definidos en el Gobierno Geisel -como POLONORDESTE, SERTANEJO, programa de agroindustria, etc.- fueron ampliados y se reforzó la tendencia a la mejoría progresiva de la situación del Nordeste en el contexto de las políticas gubernamentales, con algunas medidas y directrices relacionadas con:

- a) énfasis en la ejecución de un programa de recursos hídricos;
- b) orientación en el sentido de que "las compañías estatales tendrán en cuenta la necesidad de descentralizar cuando decidieron sobre la localización de sus empresas";^{42/}
- c) determinación para elevar progresivamente los porcentajes de recursos del Fiset -reforestación que se aplicarán en el Nordeste (mínimos de 30% en 1980, 40% en 1981 y 50% a partir de 1982);
- d) inclusión del BNB entre las instituciones financieras presentadas en el Consejo Monetario Nacional;
- e) fijación de tasas diferenciadas de interés en beneficio de los programas de crédito del Nordeste.

Desgraciadamente, sin embargo, a partir de 1979 la región fue afectada por una sucesión de crisis climáticas que desviaron la atención y los recursos del Gobierno hacia la ejecución de programas de emergencia en gran escala. En 1979 la sequía hizo sentir sus efectos sobre 513 municipios, afectó directamente a una población de 9 millones de habitantes y exigió la creación de empleos de emergencia para 432 000 trabajadores. Al año

^{41/} Véase el Informe del BNB de 1978, pp. 178 y siguientes.

^{42/} Discurso del Presidente Joao Figueiredo en la reunión extraordinaria del Consejo Deliberativo de la SUDENE, realizada en Recife el día 18 de junio de 1979.

siguiente, la crisis se repitió, en forma más grave, alcanzando a 711 municipios y una población de 13 millones de habitantes, lo que obligó al Gobierno a financiar la mantención del empleo de 711 000 trabajadores.

Debido a esa crisis, en los dos últimos años la región creció a tasas inferiores a las del Brasil.

VIII. UNA EVALUACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EL BRASIL

Un análisis del desempeño del sistema de planificación regional del Brasil exigiría una evaluación ponderada de sus objetivos, instrumentos y resultados

Los datos de que se dispone para hacerlo son todavía escasos (particularmente datos cuantitativos), pero la sucinta investigación de los capítulos anteriores permite identificar algunos elementos positivos en la ya larga experiencia de desarrollo regional del país.

Por lo que se refiere a las regiones Amazónica y Centro-Oeste, al parecer se ha reducido la brecha que las separaba del resto del país.

A ello contribuyeron la intensificación de las inversiones federales en dichas regiones -con objetivos de integración nacional y aprovechamiento de los recursos naturales- y el creciente flujo de capitales privados e iniciativa empresarial del Sur y del Sudeste (particularmente en dirección al Centro-Oeste).

La tarea fue facilitada aún más por el hecho de que esas regiones constituyeran zonas de expansión de la frontera agrícola (lo que asegura una elevada productividad a las inversiones realizadas) y tuvieran poblaciones relativamente pequeñas, en el contexto nacional.

No se puede decir lo mismo con respecto al Nordeste. La región creció en forma acelerada, pero a un ritmo inferior al del país en general. En consecuencia, no se puede lograr una atenuación de las disparidades regionales.

Este fue el resultado de un conjunto de factores entre los cuales sobresalen los débiles resultados obtenidos por el sector agropecuario nordestino, el esfuerzo insuficiente de las inversiones federales en la zona (en relación con su elevado contingente demográfico) y la prioridad relativamente baja de la región en el contexto de la política nacional de desarrollo.

Así, un análisis de la evolución de la política gubernamental en relación con el Nordeste nos permite identificar una serie de contradicciones, conflictos y paradojas que, en gran parte, explican el limitado éxito de los esfuerzos de promoción del desarrollo regional.

Inmediatismo y discontinuidad

En primer lugar, y aunque reconozcamos los progresos alcanzados, el problema del Nordeste sigue siendo abordado en forma simplista, superficial e inmediatista, sin una evaluación adecuada de su magnitud, complejidad y profundas raíces en la estructura económica y social del país.

En realidad, tal vez las políticas regionales no se hayan modernizado todo lo que sería de desear, ya que siguen siendo dominadas por el impacto de las crisis periódicas de las sequías y por la búsqueda de soluciones espectaculares o redentoras. Asimismo, siguen caracterizándose por la discontinuidad, con frecuentes correcciones de rumbo, no siempre en la mejor dirección, y por la falta de perseverancia y coherencia demostrada al tratar de alcanzar los objetivos previstos.

Desde el punto de vista político-administrativo, por ejemplo, las consecuencias de una sequía son casi siempre devastadoras. Cuando se produce una calamidad climática, se ponen en evidencia los graves problemas de la región (generalmente pasados por alto o subestimados en años normales), se lanza el descrédito sobre los programas gubernamentales ejecutados hasta entonces y se estimula la introducción de modificaciones radicales en la estrategia de desarrollo de la región.

Así ocurrió con la sequía de 1951-1952, que favoreció la creación del Banco del Nordeste, con la sequía de 1958, que dio impulso a la estructuración de la SUDENE, y con la sequía de 1970, que indujo a la modificación del sistema de incentivos fiscales y a la creación del Programa de Integración Nacional.

En consecuencia, los programas concebidos para la región jamás consiguen madurar plenamente, dejando siempre una impresión (tal vez falsa o injusta) de fracaso o ineficiencia.

Falta de consenso

En segundo lugar, esa discontinuidad y falta de coherencia constituye, en realidad, el reflejo de un problema más amplio y general, como es el de la falta de consenso, tanto a nivel nacional como a nivel regional, acerca de los objetivos que se han de tratar de alcanzar para la región. Esos objetivos tienden a definirse en función de una visión parcial, inmediatista y estrecha de los problemas del Nordeste, como resultado de los conflictos de interés entre los grupos económicos y políticos de dentro y fuera de la región.^{43/}

^{43/} En un documento preparado por la Asociación Comercial de Ceará, para un Encuentro de Asociaciones Comerciales y Asambleas Legislativas del Nordeste, realizado en Fortaleza el día 24 de agosto de 1974, se observa que "a los esfuerzos de los dirigentes regionales nordestinos, relacionados con una política objetiva de desarrollo de la región, con frecuencia les ha faltado la deseable unidad y coherencia de propósitos ... Más importante que ese factor, sin embargo, parece ser la circunstancia de que no existan, para unir a los dirigentes nordestinos, ni un ideario común ni fórmulas políticas de acción conjunta en torno al objetivo superior del desarrollo integral de la región".

Encontro de Acao Política Empresarial do Nordeste, 1979, pp. 22 y 23.

Por una parte, ello se debe al hecho de que tal vez hayamos subestimado la diversidad y la heterogeneidad del Nordeste, como unidad geográfica y de planificación. En un conglomerado de 9 estados, con características diversas, problemas apremiantes e intereses a veces divergentes, se hace difícil llegar a un consenso acerca de filosofías, estrategias e ideas generales relacionadas con el desarrollo de la región.

Por otra parte, algunos de los objetivos relacionados con la transformación y la modernización estructural de la economía regional entra en conflicto con los intereses de los grupos económicos y político que ocupan posiciones privilegiadas dentro de la propia región.

Baja prioridad y centralización administrativa

En tercer lugar, en el contexto de la estrategia global de desarrollo del país, el Nordeste ha tenido una prioridad relativamente baja. Existe, en realidad, una contradicción muy marcada entre los objetivos declarados y explícitos de política económica y las prioridades implícitas u ocultas, o entre lo que podríamos denominar prioridades vocales o semánticas y las prioridades reales o efectivas.

Al enfrentar el clásico conflicto eficiencia contra equidad, la tradición brasileña ha sido la de no sacrificar la primera en favor de la última.

El desarrollo del Nordeste solamente es admitido en la medida en que se enmarca y se inserta en el proceso de desarrollo de la economía brasileña, reforzándolo y complementándolo, y no como un objetivo específico y prioritario que pudiese incluso entrañar algún sacrificio para el crecimiento del país o, por lo menos, alguna transformación en el estilo de desarrollo del Brasil.^{44/}

Salvo en las épocas de crisis climáticas y de la consiguiente conmoción social, el Gobierno no ha hecho sacrificios extraordinarios para desarrollar el Nordeste, prefiriendo basar su política en incentivos de mercado, que inclusive, benefician principalmente a empresas y empresarios de las zonas desarrolladas.

Ello se debe a los siguientes factores, entre otros:

- a) la gravedad y complejidad de los problemas que afligen al país, en general, que absorben prácticamente toda la capacidad administrativa del Gobierno, dejando un pequeño margen de maniobra para el tratamiento de los problemas de distribución de la renta, a nivel regional;

^{44/} En el documento citado en la nota anterior se señala que "el desarrollo observado en el Nordeste en los últimos 30 años ... constituye un mero corolario o resultado residual del proceso de integración económica nacional..." En otra parte, en el mismo documento se observa lo siguiente: "Parece, a esta altura, bastante obvio que la insuficiencia de recursos es la consecuencia de una razón profunda: el desarrollo del Nordeste, en la realidad, jamás se inscribió como un objetivo verdaderamente prioritario, en términos de una propuesta de desarrollo nacional integrado". Op.cit., pp. 25 y 28.

- b) la relativa marginalización del Nordeste en relación con su contribución potencial a la solución de los problemas prioritarios del país.

En los últimos años, por ejemplo, la preocupación básica del Gobierno ha sido producir alimentos, energía y divisas. En ese contexto, se ha subestimado la contribución del Nordeste, al mismo tiempo que se han cifrado grandes esperanzas en la capacidad de las regiones Centro-Oeste y Amazónica para colaborar en la solución de esos problemas (especialmente en lo que se refiere a la producción de alimentos);

- c) la vocación centralizadora del Estado brasileño, que reacciona en forma negativa ante cualquier tendencia a la descentralización de la acción del Gobierno y mayor autonomía para los órganos regionales. La experiencia de la SUDENE es bastante ilustrativa a este respecto. Creada inicialmente con amplios poderes de intervención regional, la institución experimentó en el período comprendido entre 1968 y 1974 una efectiva "capitis diminutio".

Según se hace notar en un documento preparado por la SUDENE, ello se debió "principalmente a la creciente concentración de la administración pública, a nivel de Brasilia".^{45/} En consecuencia, "sólo en parte fue posible estructurar y operar" el sistema de planificación regional y "las injerencias centralizadoras de la administración federal fueron de tal naturaleza y magnitud que, al final, el sistema de planificación regional se tornó bastante limitado".^{46/}

La reciente creación de un grupo inter-ministerial para la planificación y administración de incentivos en la zona del Grande Carajás representó, en la práctica, una limitación a las atribuciones de la SUDAM.

Y la propia SUDECO reconoce que las Superintendencias Regionales de Desarrollo "están actualmente afectadas por un proceso de debilitamiento institucional, a causa de la evidente centralización de la planificación nacional".

^{45/} SUDENE, Avaliação do Sistema de Planejamento Regional no Nordeste, documento presentado con motivo de la reunión de los Gobernadores electos del Nordeste, realizada en Fortaleza el 11 y 12 de enero de 1979, Recife, p.19.

^{46/} Idem, ibídem, pp. 1 y 21.

- d) la tradición de un sistema de planificación exageradamente sectorializado, al cual no se integró todavía, en forma satisfactoria, la dimensión global y regional; por eso, existe mucha sensibilidad en el Brasil para el análisis de los problemas sectoriales -energía, transportes, industria, etc.- pero poca paciencia o comprensión para considerar los problemas regionales, que parecen difusos, complejos y difíciles de entender.

Inversiones insuficientes

En cuarto lugar, tal vez como consecuencia de esa baja prioridad, relacionada con las limitaciones financieras del Gobierno Federal, existe una desproporción muy grande entre el volumen de los recursos canalizados hacia la región y el volumen de recursos que sería necesario para invertir el proceso histórico de deterioro de la posición relativa del Nordeste en el contexto de la economía brasileña.

En realidad, algunos proyectos sectoriales de gran magnitud, incluidos en la programación prioritaria del Gobierno (como el programa nuclear, Itaipu, Tucuruí, Carajás, los "metros" de Río de Janeiro y São Paulo) consiguen movilizar recursos superiores o equivalente a los que se asignan para el desarrollo del Nordeste.

No se pretende negar la elevada prioridad, importancia, pertinencia o incluso la urgencia de esos proyectos, sino solamente obtener un parámetro de referencia para estimar la verdadera prioridad del Nordeste en el conjunto de la política de desarrollo del Gobierno.

En 1981, por ejemplo, todo el programa de desarrollo industrial de la región descansará en un presupuesto de incentivos fiscales del orden de los 32 000 millones de cruzeiros. Ese mismo año, el volumen de los recursos vinculados al programa nuclear superará los 100 000 millones de cruzeiros.

En todo el año 1980 y hasta abril de 1981, el Gobierno Federal gastó en el Programa de Emergencia del Nordeste, incluido el crédito subsidiado, recursos del orden de los 36 900 millones de cruzeiros.

Si se suman todas las transferencias previstas para el Nordeste, bajo la forma de FINOR + Programas Especiales + Fondos de Participación, se llega a un presupuesto global de gastos del orden de los 150 000 millones de cruzeiros para 1981.^{47/}

Ese valor se puede comparar con el monto de los subsidios directos e indirectos que agobiarán los presupuestos federales (fiscal y monetario) en 1981 y que se prevé alcanzarán a 750 000 millones de cruzeiros.^{48/}

El proyecto minero-industrial de Carajás exigirá inversiones del orden de los 39 000 millones de dólares estadounidenses, a los que deberán

^{47/} Pronunciamento del Ministro Andreazza en la Cámara de Diputados el 22 de abril de 1981.

^{48/} Reginald Heller, Gazeta Mercantil, 28 de mayo de 1981.

agregarse inversiones en infraestructura de 60 000 millones de dólares. Dicho total de 99 000 millones de dólares correspondería, a precios actuales (1981), a 11 billones 286 000 millones de cruzeiros (99 x 114).^{49/} Dicho valor corresponde a 23 veces el total de las inversiones realizadas con incentivos fiscales en el Nordeste en los 17 años comprendidos entre 1964 y 1980. (490 millones de cruzeiros que corresponden a los 245 000 millones de cruzeiros de 1980 que figuran en el Cuadro 18, aumentados en 100% para su traducción a valores monetarios a precios de 1981).

Esos son algunos números al azar, sin otra pretensión que no sea la de demostrar que una efectiva política de desarrollo regional exigiría del Gobierno Federal un esfuerzo de inversión mucho mayor que el que se ha hecho hasta ahora.

Transferencias y "vaciamientos" invisibles

En quinto lugar, en la estrategia de desarrollo regional del Brasil, se ha ignorado o subestimado el problema actual de la contradicción entre los mecanismos formales y visibles de transferencias desde el centro hacia la periferia y los mecanismos invisibles de transferencias o "vaciamientos" desde la periferia hacia el centro.

Como ya observamos en un documento anterior, "el esfuerzo del Gobierno con el objetivo de canalizar recursos hacia las regiones pobres es en parte neutralizado por las transferencias naturales del sistema económico, que hacen retornar al centro una parte sustancial de los recursos inicialmente hacia la periferia".^{50/}

Esas transferencias se deben a un conjunto de factores, entre los que se cuentan los siguientes:

- a) los efectos negativos de las elevadas tasas de inflación de los últimos años que han funcionado como mecanismos altamente concentradores de la renta en todos los niveles (o sea, en los planos de la distribución de la renta sectorial, regional y personal);
- b) las características del sistema tributario, del sistema cambiario y del sistema bancario que, a pesar de las reformas ya introducidas y de los progresos alcanzados, siguen contribuyendo al agravamiento de las disparidades regionales;
- c) la dependencia económica del Nordeste respecto del Centro Sur, en lo que se refiere a la adquisición de materias primas y equipos (transferencia que es multiplicada por la incidencia de elevadas tasas de protección aduanera) y la importación del "know-how" (conocimiento técnico) empresarial.

^{49/} Declaraciones del Ministro César Cals, en el Jornal do Brasil, 31 de octubre de 1981.

^{50/} Nilson Holanda, Política de Desenvolvimento do Nordeste, Fortaleza, 1979, p.33.

Dependencia económica

Finalmente, el problema de la dependencia económica del Nordeste, antes mencionado, suscita algunas consideraciones que consideramos dignas de atención.

Jamás se podrá alcanzar el objetivo de reducir las disparidades regionales si no conseguimos implantar en el Nordeste un proceso de crecimiento autosustentado, con un mínimo de autonomía, coherencia y estabilidad.

Lo que se observa actualmente es una total dependencia de la región en relación con el Gobierno Federal, cuyas políticas hacia el Nordeste se caracterizan por el paternalismo, la discontinuidad y la insuficiencia de medios.

En el plano del sector público, desde 1964 en adelante se ha acentuado nuestra ya secular tendencia de centralización administrativa, fenómeno que se hizo más evidente en los últimos años con el debilitamiento financiero de los Estados y el agotamiento del sistema de planificación regional.

En el plano del sector privado, el sistema de incentivos fiscales, a pesar de sus innegables ventajas económicas y operacionales, creó en la región una estructura industrial casi totalmente dependiente de empresas matrices localizadas fuera del Nordeste.

El modelo de los incentivos fiscales constituye, sin duda, una fórmula lógica, racional e inteligente para inducir al avance industrial del Nordeste. Sin embargo, si se pretende alcanzar etapas más avanzadas de industrialización, hay que pensar en medios para reducir esa excesiva dependencia, procurando atribuir al proceso características de mayor autonomía o capacidad de sustentación. Ello exigiría prestar mayor atención al esfuerzo de fortalecimiento del empresariado local, asignar más importancia a las inversiones sociales (en las esferas de la educación, la ciencia y la tecnología), lograr mayor participación de las empresas estatales en el proceso de desarrollo regional, mejorar el control y el ordenamiento de las relaciones entre las empresas matrices del Centro-Sur y sus filiales del Nordeste, dar mayor autonomía a los órganos regionales y reforzar su capacidad de actuación.

En función de ese problema, podemos comprender el conflicto que históricamente se ha observado entre el Gobierno Central y los sectores dirigentes regionales acerca de la vinculación de recursos presupuestarios para el desarrollo del Nordeste.

Ya en 1924 una disposición legal vinculaba el 2% del ingreso presupuestario del Gobierno Federal a una caja para las sequías. Esa vinculación fue revocada al año siguiente, mediante el decreto 16.403, de 12 de marzo de 1925.

Posteriormente, la Constitución de 1934 restableció esa vinculación (a nivel de un porcentaje de 4%), que fue confirmada en la Constitución de 1946 (3% del ingreso tributario federal de acuerdo con el artículo 198) para ser nuevamente revocada mediante la reforma constitucional de 1969.

El restablecimiento de esa vinculación ha sido una de las reivindicaciones más constantes de los dirigentes regionales.

Este breve análisis de la evolución política regional pone de manifiesto que ya se han realizado significativos progresos, pero que aún tenemos un largo camino por recorrer, particularmente en relación con el Nordeste.

Ha mejorado bastante nuestro conocimiento de los factores que condicionan o determinan el atraso relativo de la región. A pesar de ello, la política de desarrollo del Nordeste ha evolucionado a través de un proceso ciclotímico, caracterizado por avances y retrocesos, en el que frecuentemente perdemos la noción de nuestros horizontes y la discusión del problema termina por desviarse hacia la añoranza de viejos tiempos y la recriminación.

A esta altura, meditando sobre las lecciones del pasado, estamos en condiciones de evaluar los factores que limitan la eficiencia de esa política y tal vez podamos identificar las mejoras y perfeccionamientos que convendría incorporar a la estrategia gubernamental de desarrollo regional del Brasil.

Sobre todo, si procuramos preservar aquella rara virtud de que nos habla Bacon:

"Pocos son los temperamentos que consiguen la justa medida, o sea, no despreciar lo que es correcto en los antiguos, sin dejar de lado las contribuciones acertadas de los modernos".^{51/}

^{51/} Francis Bacon, Novum Organum, LVI.



PLANIFICACION ESTADUAL EN BRASIL.
LA EXPERIENCIA DE PARA ★/

José Marcelino Monteiro da Costa ★★/

I. INTRODUCCION

La primera versión de este ensayo fue elaborado especialmente para atender la invitación del Centro de Adiestramiento para el Desarrollo Económico (CENDEC), del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA) y ser presentado en el I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual, en Brasilia entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1981. El Seminario fue organizado por el CENDEC, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El objetivo de este trabajo es evaluar la experiencia estadual de planificación en el Estado de Pará y, en este sentido, él fue estructurado en cuatro partes. En la parte inicial, se procuró describir analíticamente la trayectoria de la planificación estadual paraense, desde sus inicios, en 1961, hasta el comiencio del Gobierno que tomó posesión en 1975 constatándose principalmente que la experiencia estadual de planificación ha sido relativamente largo y fértil, evolucionando paulatinamente a través de errores y aciertos, hasta constituir un proceso gradualmente irreversible.

La segunda parte describe el actual Sistema Estadual de Planificación (SEP), implantado en 1975, identificándose los cambios institucionales que él provocó en el sistema semi-institucionalizado que lo precedió. Se enfatizan las bases de su concepción, las funciones que le competen, al perfil de la estructura institucional vigente y, a los instrumentos de acción e integración instaurados.

En tercer lugar se procedió a efectuar una evaluación de naturaleza crítica, de la experiencia reciente de planificación en Pará, haciendo referencia exclusivamente a algunos aspectos de orden metodológico, teórico u operacional destacables. Un examen exhaustivo y completo está fuera de consideración. En todo caso, se detectaron, en la

★/ Documento presentado al I Seminario sobre Planificación Regional y Estadual (Brasilia, D.F.), 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1981, organizado por el CENDEC-IPEA e ILPES/CEPAL/PNUD.

★★/ Coordinador del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos, NAEA.

experiencia analizada, puntos altamente positivos y también serios problemas, algunos de naturaleza exógena, que inviabilizaron una "performance" más satisfactoria del planeamiento en el período en cuestión.

Por último, a modo de conclusión, se llama la atención sobre la evolución concomitante de dos fenómenos aparentemente contradictorios, pero que representan manifestaciones interdependientes de un mismo proceso. Estos fenómenos reflejan a nivel estadual, la estrategia global de estímulo a la acumulación de capital en el Brasil: la gradual modernización de la infraestructura administrativa, técnica e institucional de los gobiernos subnacionales pari-passu, la pérdida gradual y sistemática del poder de decisión de las unidades federativas en favor del gobierno federal.

En la elaboración de este ensayo, como no podría dejar de ocurrir, contamos con la valiosa cooperación de varios intelectuales y técnicos que, de una forma u otra, estuvieron o están envueltos en la tarea de planificación estadual en Pará, no obstante, el autor es responsable del contenido de este documento. Expresamos aquí nuestro reconocimiento por la inestimable ayuda que esas personas nos proporcionaron. 1/ Desgraciadamente el poco tiempo disponible para la realización de este estudio nos impidió extender la consulta a un número mayor de entrevistados, cuyos comentarios podrían haber sido de gran interés.

II. LA TRAYECTORIA DE PLANIFICACION ESTADUAL DE PARA

La evaluación de la experiencia brasileña de planificación a nivel estadual consta de un acervo relativamente rico de iniciativas con enfoques global, sectorial y espacial. El plan de recuperación económica y fomento de la producción, preparado en 1974 por el Gobierno de Minas Gerais 2/ y las tentativas comenzadas en el Nordeste, por el Consejo de Pernambuco y por la Comisión de Planificación Económica de Bahía, antes de la existencia de la SUDENE, 3/ aparecen como manifestaciones

1/ Ramiro Fernández Nazaré (Ex-asesor de CONDEPA), Amílcar Alves Tupiassu (Ex-Director del Sector de Estudios de Proyectos de IDESP), Adriano Menezes (actual Presidente del Banco del Estado de Pará y Ex-Secretario de IDESP), Fernando Coutinho Jorge (actual Secretario de SEPLAN/PA), Frederico Aníbal da Costa Monteiro (actual Coordinador de la Coordinación de Planificación de SEPLAN/PA), Roberto da Costa Ferreira (actual Director General del IDESP), María Amelia Queralt (actual Consultora de la SEPLAN/PA), periodista Helio Gueiros, Raúl da Silva Navegante (Ex-Director General de IDESP) y José Prado de Souza (profesor de la UFPA/NAEA).

2/ Washington Peluso Albino de Souza. La planificación regional en el Federalismo Brasileiro. Revista Brasileira de Estudios Políticos, Nº 28, enero de 1970, p. 206; Antonio Octavio Cintra y Luis Aureliano G. de Andrade. Planificación y reflexiones sobre una experiencia estadual. Ing. Antonio Octavio Cintra y Paulo Roberto Haddad, Dilemas de planificación urbana y regional en Brasil, Río de Janeiro: Zahar, 1978, p. 22.

3/ Centro de Desarrollo Económico CEPAL/BNDE. La planificación estadual en el Brasil, Río de Janeiro, CEPAL/BNDE, 1965, pp. 26 y 180.

pioneras en el entonces incipiente campo de la planificación subnacional.

En los inicios de la década de 1960, contemporáneamente con la aceptación generalizada a nivel oficial, en América Latina, de la planificación como instrumento para promover el desarrollo, primordialmente a partir de la Conferencia de Punta del Este, en 1961, 4/ y "del efecto demostración", inducido por la creación de las superintendencias regionales de planificación, se diseminaron, en el país, una serie de esfuerzos destinados a poner en marcha planes y programas desarrollistas en los estados-miembros, destacándose el Plan de Acción del Gobierno de São Paulo (1959-1963) elaborado por el grupo de planificación del Estado de São Paulo, 5/ la actuación de la Comisión de Coordinación del Plan de Desarrollo de Paraná (PLADEP), 6/ el Plan de Desarrollo Económico de Goiás (1961-1965) en vigencia en 1963, el Plan de Metas Gubernamentales (PLAMEG) del Estado de Ceará. 7/ En 1965, el Centro de Desarrollo Económico CEPAL y BNDE produjo un importante y estimulante documento elaborado por un equipo de renombrados economistas 8/ sobre la planificación estadual en Brasil. Esta fue la primera tentativa de evaluar las experiencias de planificación en curso en las unidades federales, 9/ representando una sistematización e interpretación de numerosos documentos presentados al I Seminario de Planificación Estadual, realizado en julio de aquel año, en la ciudad de Petrópolis, donde se encuentra el siguiente párrafo: "a partir de 1960 fueron surgiendo embriones de planificación en todas las unidades federadas, poseyendo actualmente los 22 Estados de la Unión, entidades que con grados diferentes de institucionalización, están tratando de llevar a la práctica alguna forma de acción programada". 10/

En el caso específico de la experiencia del Estado de Pará, debe tomarse el año 1961 como marco histórico básico de referencia para iniciar la interpretación de la evolución de la planificación estadual, teniendo en vista tres acontecimientos importantes, que deben señalarse como los embriones de esta actuación gubernamental, sea directa o indirectamente: la ampliación de la esfera de actuación de la entonces

4/ Carlos A. de Mattos. Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana. Revista de la CEPAL Nº 8, agosto de 1979, p. 79.

5/ José Roberto Mendoza de Barros, La experiencia regional de planificación. En: Betty Midlin Lafer, Planificación en Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1970, p. 111.

6/ Cf. Declaración del profesor Francisco B. B. de Magalhães.

7/ Luiz de Gonzaga Fonseca Motta. Planificación Estadual en el Brasil. La experiencia de Ceará. Brasilia, I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual, 1981, p. 5.

8/ Participan en la elaboración del documento Francisco Beato, Jayme Santiago, María da Conceição Tavares y Antonio Barros de Castro, con la colaboración de Carlos Alberto Cosenza y Paulo de Biase Wright.

9/ Otro trabajo excelente sobre el tema fue preparado más tarde por Sergio Boisier, Aloísio Tadeu, M. Silva y Celsius A. Lodder. Análisis del Sistema de Planificación Estadual en Brasil, Río de Janeiro, CEPAL, 1972.

10/ Centro de Desarrollo Económico CEPAL/BNDE, op. cit., p. 26.

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Pará; el Plan Quadrienal de Inversiones y la creación del Consejo de Política de Desarrollo Económico de Pará (CONDEPA).

La Facultad de Ciencias Económicas inicia decisivamente la ejecución de una política de calificación de su cuerpo docente, a través del envío consecutivo de profesores para programas de postgrado en el sur del país o en el exterior, al mismo tiempo que promueve, en Belém, la realización de varios cursos de postgrado Lato-sensu en análisis económico, desarrollo económico y planificación económica. Estos cursos, patrocinados por la CEPAL y por el antiguo Consejo Nacional de Economía, beneficiaron también a un vasto grupo de profesionales pertenecientes a órganos regionales y de administración estadual. Se constituye, de este modo, un núcleo de intelectuales y técnicos que tendrán influencia decisiva, directa o indirectamente, en todos los episodios que sucesivamente se desarrollaran en Pará o en Amazonas, referentes a la práctica de la planificación.

Con motivo de la convocación a una gran reunión de Gobernadores que debería realizarse en Manaos, en 1961 y, que acabó malográndose por la renuncia del Presidente Janio Quadros, fue preparado el Plan Quadrienal de Inversiones, para el período de Gobierno de Aurelio do Carmo, 1962-1965, 11/ que, como es sabido, fue bruscamente interrumpido. Ese documento encomendado a una consultora del sur, tuvo el mérito de ser la primera manifestación de un gobierno paraense, por lo menos a nivel de intenciones, de explicitar una ordenación programática de localización de recursos financieros estaduais, respaldado en principios doctrinarios bien definidos como revela el siguiente párrafo de su presentación: "No es posible ya dejar sin condenación como antes ocurría, el pregón de los vehementes marginalistas, que coloca las preferencias del Estado - invertidor, en aquellas áreas o sectores productivos capaces de generar mayor remuneración del capital social. En los países subdesarrollados, la acción promocional directa del Poder Público precisa ser, en muchos casos típicamente pionera. Serán necesariamente de tipo pionero algunas inversiones aquí proyectadas. Otros, con todo, pueden alcanzar en Amazonas, estructuras capitalistas poderosas y de elevados lucros. A pesar de ello, la premisa de acción estatal no debe situarse en el campo de la obtención del lucro". 12/

Otro aspecto que llama la atención en ese plano estadual fue la actitud escéptica, que cualquier análisis posterior revelaría llena de acierto, en cuanto a la implementación del Primer Plan Quinquenal de la Superintendencia, el Plan de Valorización Económica de Amazonas (SPVEA) 13/ para toda la región amazónica. El planificador estadual ignora el PVEA, al parecer intencionalmente, ya que afirma:

"Podrá objetarse que la Unión, a través de la asignación constitucional y de la Ley 1806, ya consigna a Amazonas, anualmente, 3% de sus ingresos tributarios.

¿No habría sido más adecuado enmarcar la programación para el desarrollo de Pará dentro de las disponibilidades financieras, ámbito

11/ Pará, Gobierno Aurelio do Carmo. Plan Quadrienal de Inversiones, 1962-1965, Belem. Gobierno del Estado de Pará, 1961, Presentación.

12/ Pará. Gobierno Aurelio do Carmo. Ibid.

13/ Brasil, Presidencia de la República-Superintendencia del Plan de Valorización Económica de Amazonas. Primer Plan Quinquenal, Río de Janeiro, SPVEA, 1955, 2 vol.

burocrático y esquemas técnicos del órgano que ejecuta el PVEA? La simple yuxtaposición de los presupuestos de mis programas a las previsiones de los ingresos del PVEA pondría fin a la idea de subordinación financiera a los recursos de origen constitucional.

En cuanto a la administración de esos programas por la SPVEA, su práctica deberá estudiarse más cuidadosamente." 14/

La implementación del Plan Quadriannual de Inversiones, con todo fue inviabilizada por la crisis financiera y política que marcó a la nación en aquel difícil momento histórico y, principalmente por la falta de vivencia local de sus coordinadores, así como por la imposibilidad de acción efectiva de todo un aparato administrativo estadual no estructurado para las tareas de planificación, ni siquiera a nivel de improvisación.

Finalmente, aún en 1961, se da el paso inicial y realmente decisivo en el proceso de implantación de un sistema de planificación en Pará, sistema que se volvería irreversible por sus avances graduales y sucesivos en las últimas dos décadas. Por iniciativa del Secretario de Finanzas fue creado el Consejo de Política de Desarrollo Económico de Pará (CONDEPA), por la Ley 2 387 del 16 de septiembre de aquel año. Este hecho tradujo la visión de largo alcance del gobierno estadual de aquel entonces en lo que se refiere a los graves problemas estructurales que tendrían que enfrentar tanto él como los sucesivos gobiernos paraenses.

Posiblemente la falta de regulación de la Ley 2 387 y, un conjunto de defectos e indefiniciones contenidos en el documento legal que creó el Consejo 15/ postergaron para 1963 su implantación oficial, donde a través de la Ley 1 845 del 23 de agosto, él pasó a denominarse Comisión de Desarrollo Económico de Pará, manteniendo, no obstante, la sigla CONDEPA. Es evidente que otras dificultades de varios géneros, difícil de detectarse hoy, debieron haber contribuido para impedir su inmediato funcionamiento normal.

Entretanto, a pesar de sus limitaciones, este incipiente Consejo llevó a cabo el diseño de algunas medidas relevantes tales como las de analizar, aunque sólo a nivel de diagnóstico e instrumentalización, las finanzas públicas del Estado, proponer un código tributario y reestructurar administrativamente la Secretaría respectiva. 16/

Concomitantemente con la instalación efectiva de la comisión, se toman las providencias necesarias para la generación de un flujo permanente de recursos propios, tornando posible el desempeño real de sus atribuciones.

14/ Pará. Gobierno Aurélio do Carmo. Ibid.

15/ Amílcar Tupiassu detalló los defectos principales contenidos en la Ley 2 387: "a) la indefinición de las funciones atribuidas a la entidad, o el desorden de esas funciones (ora eran deliberativas, ora eran fiscalizadoras, ora parecían hasta ejecutivas y podían significar tomar el lugar de los órganos normales; b) la indefinición de las competencias de los órganos internos de ella que probablemente la práctica llevaría a un funcionamiento desordenado; c) la omisión sobre los recursos de la entidad; d) la regla de gratuidad de sus funciones más importantes". Amílcar A. Tupiassu. La experiencia de planificación estadual de Pará. Pará desenvolvimento. (1), diciembre de 1965, p. 8.

16/ Cf. Declaración del profesor Ramiro Fernández Nazaré.

"El 23 de agosto el Gobernador sancionó la Ley 2 845 que alterando una ley anterior que creaba un aumento del 10% sobre el Impuesto a las Ventas y Consignaciones, denominada tasa de electrificación, modificó este nombre para Tasa de Desarrollo Económico y modificó su destino: el 10% que antes era destinado integralmente al Plan de Electrificación, se dividió en dos partes, correspondiendo un 5% para el Plan de Electrificación y el otro 5% a la Comisión de Desarrollo Económico de Pará". 17/

A partir de ahí, se multiplicaron, aunque en forma desordenada, las actividades de la Comisión, abarcando gradualmente una serie de tareas, 18/ que la llevó, inevitablemente a su reestructuración a fines de 1964, cuando se sanciona la Ley 3 231 que cambia su nombre a Consejo de Desarrollo Económico de Pará, aunque conservando la sigla CONDEPA, y establece las directrices para su reorganización.

Las sucesivas reformulaciones por las que pasó el CONDEPA pueden considerarse como manifestaciones concretas del gradual e irreversible avance de la planificación en la esfera administrativa estadual, a pesar de admitir la persistencia de indefiniciones, resistencias sectoriales y conflictos en el nivel de decisión.

El CONDEPA que surge de la reorganización de fines de 1964, aunque no difiere radicalmente - tanto en la estructura como en la concepción - del anterior, pasa a tener condiciones más efectivas de acción favorecido por la atribución específica de tareas concretas, 19/ y mejor provisto de instrumentos mínimos para actuar. 20/

17/ Amílcar Alves Tupiassu, op. cit., pp. 8-9.

18/ Por ejemplo: la preparación de la propuesta presupuestaria estadual; elaboración de las peticiones a presentarse en la reunión de gobernadores; modernización de la Secretaría de Finanzas; realización de varios estudios, como de la industrialización de la mandioca, instalación de granjas modelos, planes de colonización, modernización de mataderos, prospecciones geológicas e implantación de la zona lechera; elaboración de un plan de salud estadual, preparación de un plan habitacional e instalación de la COHAB-Pará; ayuda financiera a los órganos de la Administración; ayuda técnica a otras Secretarías; asistencia en la elaboración de presupuestos municipales; calificación del personal, etc. Amílcar Alves Tupiassu, op. cit., pp. 9-10.

19/ Los Artículos 5º y 6º de la Ley 3 231 del 31 de diciembre de 1964, que crea la Sociedad de Economía Mixta de Progreso de Pará S.A. (PROPASA), reorganiza el Consejo de Desarrollo Económico de Pará (CONDEPA) y de otras providencias, establecían respectivamente, la finalidad y las actividades del nuevo Consejo.

En lo que se refiere a los fines de CONDEPA, el Artículo 5º enumeraba los siguientes: estudiar y aprobar, con base en trabajos técnicos, las directrices para el desarrollo socio-económico de Pará; promover la elaboración y ejecución de proyectos que se destinen especialmente al desarrollo económico y social del Estado; aprobar los estudios y proyectos que promuevan o sean propuestos por terceros; contribuir al aumento de la producción y de la productividad, dando énfasis a la mediana y pequeña empresa; promover la conexión de los cuellos de botella para acelerar el desarrollo económico del Estado; contribuir para el perfeccionamiento de los factores de la producción en especial de la

En lo que se refiere al funcionamiento del nuevo CONDEPA, merecen ser destacados tres puntos sobre su actuación: la posición jerárquica dentro de los varios órganos estaduales; su esfera de actuación; y la estructura interna adoptada para cumplir las atribuciones que le fueron confiadas. 21/

En lo que se refiere al nivel que asumió el Consejo en la jerarquía de los órganos estaduales, se tentó establecer un modus-faciendi que viabilizase la coexistencia de un núcleo de planificación apto para el funcionamiento real, minimizando conflictos, choques entre diferentes órganos programadores y ejecutivos, etc.

"Se decidió que el CONDEPA tendría dos partes nítidas: el Plenario y la Secretaría General. El Plenario formado por el gobernador y su Secretario, sería el núcleo decisorio. La Secretaría General, cuerpo técnico, formado por especialistas contratados, sería el núcleo asesor para la toma de decisión.

La Secretaría General constituiría la máquina técnica pro esfuerzo racionalizador, sus varios sectores estudiarían los problemas, elaborarían los elementos de programación, montarían el centro de control gubernamental, coordinarían la movilización de los recursos externos, más, no llegarían a tomar decisiones que implicasen políticas, ni llegarían al nivel de ejecución (tarea de las Secretarías de Estado)." 22/

En cuanto a la esfera de acción, quedó determinado que el CONDEPA no realizaría funciones ejecutivas. Sería de su competencia sólo:

a) Asesoramiento de las decisiones sobre las metas, a través de la elaboración de análisis, consolidación de informaciones sobre las Secretarías de Estado y movilización de recursos extra-estaduales;

mano de obra; controlar y fiscalizar el empleo de los recursos financieros atribuidos a los órganos estaduales; coordinar y enmarcar los programas de asistencia técnica y financiera, nacional o extranjera; coordinar la ejecución y revisión periódica del plan y programas de desarrollo económico y social del Estado; incrementar el cooperativismo en sus diversos sectores - económico y social -, asistir a los municipios.

En cuanto a las actividades, prevé el Artículo 6º: realizar los análisis sectoriales, regionales y globales de la economía paraense; examinar las proposiciones relacionadas con los intereses generales de la economía estadual o con la movilización de recursos financieros hacia el Estado; recomendar al gobernador las medidas necesarias para crear, adaptar, modificar o extinguir órganos públicos o privados indispensables para el desarrollo estadual; divulgar posibilidades y condiciones para emprender industrias; aplicar los incentivos fiscales a las iniciativas privadas; investigar los problemas tecnológicos de mayor impacto en la economía de Pará; coordinar las medidas necesarias para la ejecución de los programas de inversiones en infraestructura, de educación, salud, saneamiento, investigación científica y técnica, etc.

20/ Ver Adriano Menezes. Política de Desarrollo: una experiencia en el ámbito estadual. Pará Desarrollo N°4/5, diciembre 1968, p. 24.

21/ Nos apoyamos exclusivamente en el trabajo de Amílcar Tupiassu, ya citado, para desarrollar estos tres puntos.

22/ Amílcar Alves Tupiassu, op. cit., p. 11.

b) Acompañamiento de la ejecución de programas y proyectos;
c) La programación de "toda la actividad del sector público, inclusive la acción de éste sobre el sector privado, a través de incentivos y desincentivos de promoción empresarial y movilización de recursos. 23/ La ejecución de esta programación estaría a cargo de una sociedad de capitales a crearse específicamente para ello. La Compañía para el Progreso de Pará S.A. (PROPASA). 24/

En lo referente a la estructuración técnica interna del Consejo, se estableció, en base a la propia experiencia del órgano, a las funciones que no eran de su competencia y al análisis de la máquina pública de entonces, una estructura organizativa integrada por cinco sectores: Programación y Control; Estudios y Proyectos; Coordinación Externa; Programación Financiera; Cooperación Administrativa. Se contemplan, por consiguiente, las áreas de actividades que el CONDEPA venía legítimamente realizando y se buscaba la compatibilización necesaria entre las tareas de programación y control, asumiendo también la parte estratégica de programación específicamente financiera.

Por último, el CONDEPA tuvo también un período relativamente corto de existencia. Aproximadamente dos años después de su reorganización, sería transformada nuevamente, institucional y estructuralmente, pasando a la categoría de autarquía.

Con todo, la experiencia acumulada en esos dos años, de actuación sistemática del CONDEPA parece haber sido positiva, 25/ considerando los testimonios existentes sobre el tema, contenidos en los documentos de Amílcar Alves Tupiassu y Adriano Menezes, que venimos utilizando frecuentemente en este trabajo, donde se pesan los problemas y las limitaciones enfrentadas.

Grosso-modo, los principales problemas considerados como inhibidores de un desempeño mejor del CONDEPA fueron la falta de personal calificado y las dificultades provenientes de la presión de los intereses creados, principalmente a nivel externo, de los demás órganos de la administración estadual.

(...) las presiones de los intereses creados tuvieron una intensidad tal que de no ser por el apoyo de algunas autoridades importantes, habrían llevado al fracaso ciertas tentativas de racional-

23/ Ibid., p. 13.

24/ Nótese que esa Compañía, la PROPASA, nunca fue creada, absorbiendo el CONDEPA, las atribuciones que le correspondían, en lo que se refiere a los incentivos fiscales.

25/ "Reflejando la preocupación del Gobierno en cuanto al diagnóstico socio-económico paraense y a la investigación de los recursos naturales del Estado, el sector de Estudios y Proyectos se adelantó a los demás en el establecimiento de su programa de actividades (...) Todavía en el segundo semestre de 1964 pasaron a operar, coordinados y supervisados por la Jefatura del SEP, los grupos de Estudios de Salud Pública, Educación, Agropecuaria, Pesca, Geología y Minas y, recolección y cálculo (...) Paralelamente, dos proyectos de carácter pragmático fueron elaborados por el órgano: Estudios sobre el problema habitacional del Estado y sobre el abastecimiento de artículos esenciales a su población" resultando la creación de la Compañía de Habitación del Estado de Pará en 1965 (COHAB) y de la Compañía Paraense de Abastecimiento (CIPAB). Adriano Menezes, op. cit., p. 25

lización. El sector más afectado fue el de Programación y Control". 26/

Por último, cabe mencionar que el CONDEPA no consiguió elaborar ningún plan, ni sentar las bases de un sistema o mecanismo de planificación. Esto por razones dentro de las cuales señalamos las circunstancias de la coyuntura política paraense del momento - con el gobernador próximo a concluir su mandato -, el precario conocimiento sistematizado de la realidad socioeconómica estadual, la incipiencia del núcleo técnico existente, y la falta de experiencia en que apoyarse.

La experiencia acumulada durante el efectivo funcionamiento del CONDEPA, en cuanto a la identificación de las limitaciones que restringían la actividad de programación y un mejor aquilataamiento del tipo y origen de las presiones provenientes de intereses contrarios, contribuyó para que se pensase, una vez más, en su transformación institucional y estructural, a fin de garantizarle mayor autonomía de acción y mejores condiciones operacionales. Así, la Ley 3 649 del 27 de enero de 1966, creó el Instituto de Desarrollo Económico-Social de Pará (IDESP) que sucedió al Consejo de Desarrollo Económico de Pará (CONDEPA).

En conformidad con el Artículo 3º de la Ley 3 649, que instituyó el IDESP, se definieron como atribuciones del nuevo organismo la articulación y orientación, a nivel de asesoría de los "varios sectores de la administración para el desarrollo económico del Estado y para proporcionar al Jefe del Ejecutivo los estudios técnicos necesarios para la formulación de las decisiones fundamentales referentes a dicho asunto". 27/

Las características fundamentales del Instituto eran: 28/

a) Constituirse en una autarquía estadual con personalidad jurídica, patrimonio propio y, autonomía administrativa, financiera y contable, pasando de este modo al status de "órgano de la administración descentralizada", regido por normas legales peculiares, lo que le aseguraban la flexibilidad operacional indispensable;

b) Gozar de la autonomía administrativa necesaria para cumplir las exigencias de su dinámica operacional, siendo de competencia de su Secretaría General la organización y administración del Instituto;

c) Asumir jerárquicamente una posición de igualdad en relación a las Secretarías de Estado, no obstante fuese una entidad autárquica y, por consiguiente, desvinculada de la cúpula político-administrativa del gobierno. "Esa disposición legal concilió dos condiciones de importancia capital para la mejor actuación del organismo: le dió, por un lado, autonomía de acción, y por el otro, le permitió participar sin ninguna restricción en los debates de interés de la política del gobierno";

d) Disponer de las atribuciones legales para celebrar convenios, contratos o cualquier otra combinación con entidades de derecho público o privado;

26/ Amílcar Alves Tupiassu, op. cit., p. 20.

27/ María Lúcia Fonseca de Abreu, et. alli, La Planificación Gubernamental en Pará: un análisis del Sistema Belem, NAEA/FIPAMV, 1981.

28/ Respecto de las características básica del IDESP, nos basamos exclusivamente en el trabajo del profesor Adriano Menezes, op. cit. pp. 25-27, de donde fueron extraídas todas las citaciones utilizadas a lo largo del tópico.

e) Contar con un Consejo de Desarrollo y una Comisión de Control, como integrantes de su estructura organizacional. "El primero, compuesto por los Secretarios de Estado de Finanzas, Agricultura, Salud y Educación, por el Director-Presidente del Banco del Estado y por el Secretario General", teniendo, como principal atribución la de deliberar sobre las directrices para la política de desarrollo económico-social del Estado para asesorar al Jefe del Ejecutivo, además de otras relaciones con la vida financiera del organismo y con sus atribuciones en las relaciones con otras entidades.

A la Comisión de Control, integrada por tres miembros, nombrados por el gobernador, "le competía" ejercer la fiscalización completa sobre la administración financiera de la autarquía,

f) Disfrutar de relativa flexibilidad, de acuerdo a la realidad del mercado de trabajo local, en el reclutamiento del personal técnico y administrativo necesario para ejecutar los programas de la autarquía.

Valiéndose siempre de la experiencia vivida por su antecesor, el CONDEPA, inmediatamente después de creado el IDESP, dos clases de providencias se atacaron concomitantemente: "La revisión y expansión de los programas de trabajo (...) ampliados en sus posibilidades operacionales y, la adopción de una estructura orgánica adecuada a las nuevas perspectivas que se abrían". 29/

Respecto al primer punto, se definieron tres áreas de actuación básicas, relacionadas con las actividades propias del Instituto: los sectores gobierno, privado e investigaciones. Las actividades relacionadas con el sector gobierno abarcaban desde la programación y coordinación de actividades, la asesoría y elaboración de estudios y proyectos hasta la preparación y acompañamiento de la ejecución presupuestaria y el adiestramiento del personal. Las diligencias hacia el sector privado abarcaban la realización de estudios y levantamiento de informaciones, asistencia técnica, medidas de protección a la artesanía y pequeña empresa y, la fijación de estímulos a las actividades empresariales. La actuación en el campo de la investigación se desenvolvía en dos áreas diferentes, pero recíprocamente complementarias: levantamiento y estudios socio-económicos e investigaciones de recursos naturales. 30/

A partir de octubre de 1967, concluidos los estudios para implantar el IDESP, y considerando sus tres áreas de acción básica, se adoptó la siguiente estructura orgánica:

a) Sectores que se orientaban preponderantemente para el gobierno: Programación; Presupuesto y conclusión de resultados; cooperación administrativa; asistencia a los Municipios:

b) Sector de incentivos a la actividad privada;

c) Sectores orientados primordialmente para la actividad de investigación: estudios económicos sociales; recursos naturales;

d) Organos de apoyo: centro de servicios auxiliares; Centro de documentación y publicaciones; asesoría técnica. 31/

En el caso específico de los sectores encargados de la investigación, levantamiento y estudios, se optó por el establecimiento de grupos de estudio, unidades flexibles en su constitución y composición

29/ Adriano Menezes. Ibid., p. 27.

30/ Ibid., pp. 27-28.

31/ Ibid., p. 28.

y que se sustituirían cuando fuese necesario. De ese modo, en 1968, el Sector de Estudios Económicos y Sociales distribuía sus actividades en las siguientes unidades que la integraban: Grupos de Estudios de Educación; Grupo de Estudios de Salud; Grupo de Estudios Agropecuarios; Grupo de Estudios de Pesca; Grupo de Estudios de Industrialización; Grupo de Estudios de Coyuntura Económica; y, Grupo de Recolección y Cálculo. Ya el Sector de Recursos Naturales ejecutaba sus programas a través de los Grupos de Estudios de Geología y Minas, de Estudios Forestales y de Estudios de Suelos.

Parece que, no obstante presentar un saldo bastante apreciable de experiencias y realizaciones altamente significativas, el IDESP no llegó, en sus primeros años de existencia, a implantar efectivamente un sistema de planificación, sin producir planes globales y sectoriales. 32/

Existen indicios de que hubo una tentativa de elaboración de un Plan de Acción Sectorial (PLASET). 33/ No obstante, el estilo propio de trabajo del entonces Jefe del Ejecutivo y la crisis financiera que asoló al Estado de Pará, proveniente de la implantación de la Reforma Tributaria de 1967, que acarreó una drástica reducción de los ingresos tributarios estaduais, parecen haber sido factores ponderables para la postergación de cualquier tipo de programación global o sectorial de las actividades gubernamentales. En cambio, se dió énfasis a la ejecución aleatoria de programas y proyectos con recursos provenientes de varios convenios celebrados por el Gobierno Estadual, que aliviaron sobremanera la difícil situación financiera referida anteriormente, para modernizar la máquina administrativa, la asesoría de apoyo de las demás Secretarías de Estado y del Gobernador, además de promoción de estímulos a la iniciativa privada. Se debe destacar especialmente la producción de los sectores encargados de la actividad investigadora, estudios socioeconómicos y de recursos naturales.

El conjunto de realizaciones pragmáticas y efectivas desarrolladas por el IDESP fue operando gradualmente en el sentido de viabilizar la ampliación de su radio de acción pari-passu a la promoción de su expansión material. El Instituto fue, por lo tanto, segura y progresivamente consolidando su posición estratégica dentro del Aparato Gubernamental del Estado, lo que vendría, posteriormente, a tornar posible el lanzamiento del embrión de un futuro sistema de planificación estadual, aprovechando las intenciones del Ejecutivo, de acuerdo con el movimiento general de racionalización prevaleciente en la administración pública federal, en el sentido de movilizar la administración estadual para un gran esfuerzo de modernización. Es con esa finalidad que, objetivando esta modernización, se tomaron las providencias para la implantación del Presupuesto-Programa, en base a las directrices establecidas por la Ley Federal Nº 4 320 del 17 de marzo de 1964 y en las experiencias ya conocidas del Gobierno Federal y, de un Sistema Estadual de Planificación (SEP). El siguiente párrafo es ilustrativo en lo referente a objetivos, concepción y amplitud de lo que entonces se pretendía en cuanto a un sistema de planificación.

"(...) Se decidió implantar experimentalmente el SEP por su base, que serían las Unidades de Planificación (UPs) que pasarían a

32/ Existía la intención de no elaborar planes, conforme declaración de Amílcar Alves Tupiassu.

33/ Conforme testimonio de Amílcar Alves Tupiassu.

funcionar en todos los órganos, asesorados por el IDESP que también orientaría el ajuste gradual y específico de las tareas básicas del SEP - en principio fijadas como ficha de programación, un boletín de acompañamiento de ejecución y una ficha de control de cada proyecto o actividad componente de la operación gubernamental. Se providenciaba, también, dotar a cada órgano de una pequeña estructura para acelerar el proceso modernizador a nivel interno, para llegar a crear con posterioridad, estructuras más volcadas a la coordinación y racionalización globales - pues se consideró esto más de acuerdo con el atraso y la heterogeneidad de la mayoría de los órganos estatales en lo referente a racionalización administrativa. Cabe esclarecer, igualmente, que en la concepción del SEP quedó definida para detallar en el futuro, la implantación de mecanismos capaces de acompañar el perfeccionamiento del Sistema y de revisarlo y actualizarlo cuando fuese considerado oportuno." 34/

A pesar de ser limitada y tímida, esa concepción de sistema de planificación, adoptado por el Gobierno Estadual determinó actitudes neutras y decisiones hasta desanimadoras, aun cuando también registrara algunas francamente positivas. 35/ La implantación de las Unidades de planificación 36/ provenía de la opción estratégica adoptada por el gobierno paraense de primero establecer progresivamente un Sistema Estadual de Planificación para posteriormente partir hacia la formulación de un plan global, teniendo en cuenta los antecedentes de elaboración de planes estatales que jamás tuvieron condiciones de ser ejecutados.

Se opta, entonces, por montar preliminarmente una máquina capaz de garantizar concomitantemente la planificación y su implementación, 37/ asimismo se esperaba que los problemas o dificultades de funcionamiento de la UPs, hasta entonces detectados, se solucionarían en la medida en que la implantación tentativa siguiese su curso y acumulase experiencia. 38/ Entretanto ocurría ésto, se extraía del sistema lo que él efectivamente podía enseñar.

34/ PARA, Gobierno del Estado de Pará, I Seminario de Revisión, Evaluación y Actualización de la Acción de Gobierno del Estado de Pará - SAGEP: informe. Belem: IDESP, 1973, pp. 1-2.

35/ "No obstante todos encontrasen imprescindible para el Gobierno seguir el Presupuesto-Programa y poseer un SEP (...) no todos llevaron satisfactoriamente a la práctica las medidas de apoyo necesarias. Algunos llegaron a considerar a las Unidades de Planificación como una interferencia externa en el ámbito del órgano. La mayoría enfrentó problemas para instalar las UPs, desde el espacio físico (...) hasta la carencia de recursos humanos calificados - y se halló dificultades informáticas y de organización para seguir las rutinas básicas". Ibid., p. 2.

36/ En 1971, el SEP ya se encontraba con 25 UPs implantadas en los órganos gubernamentales, con técnicos de cada órgano y del IDESP. Cf. Pará, Gobierno del Estado de Pará, Metas y bases para la acción 1972-1974: versión preliminar. Belem: Gobierno del Estado de Pará, 1971, presentación.

37/ Ver, Pará, Gobierno del Estado de Pará. Plan de desarrollo estadual, directrices básicas y proceso de planificación en implantación, Belem, 1971.

38/ Cf. Pará. Governo do Estado do Pará. I Seminario ..., p. 2.

En abril de 1971, el Gobierno del Estado de Pará, a través del IDESP, presentó al Ministerio de Planificación el Plan de Directrices Básicas y el Proceso de Planificación a implantarse, en donde se explicitaron las intenciones básicas de llevar a cabo el proceso de modernización del aparato gubernamental y del preconizado sistema de planificación.

En base al conjunto de Unidades de Planificación en vías de implantación, responsable por la materia prima esencial que lo nutrió, fue elaborada, todavía en 1971, la versión preliminar del documento Metas y Bases para la acción 1972-1974 que acabó siendo la versión definitiva, ya que nunca se revisó.

Las Metas y Bases para la Acción, primer esbozo de programación global de un gobierno paraense confeccionada por un órgano especializado local, fue, desde el punto de vista metodológico, montado en forma preponderantemente ascendente, explicitando, en su parte primera, la estrategia de acción gubernamental estadual y, en la segunda parte, dilucidando la acción gubernamental en cada uno de los sectores considerados en la programación, inclusive incorporando el detalle o conjunto de programas y proyectos prioritarios. La forma de presentación se inspiró en el sistema adoptado por el Gobierno Federal en sus Metas y Bases para la Acción de Gobierno. 39/

Se procedió a hacer un análisis de la situación para definir los objetivos explícitos del documento Metas y Bases para la Acción y delinear la estrategia de acción. Este análisis comprendía diagnóstico global preliminar sobre el comportamiento de la economía paraense en la década de 1960, a partir de la posición de la Amazonía en el Brasil y de la posición de Pará en la Amazonía, así como de la posición del gobierno de Pará entre los varios agentes de desarrollo que actuaban en el Estado o en la Amazonía, tomando en cuenta la experiencia brasileña de planificación a nivel federal, estadual y municipal.

En lo referente al análisis de la acción gubernamental estadual sobre la economía paraense, se incluye una de las conclusiones a que llegó el diagnóstico contenido en el documento en cuestión y, que se considera fundamental para entender los entornos de la estrategia de acción preconizada.

"(...) el significado de la acción gubernamental estadual (...) asume relevancia en lo que se refiere a los términos de concentración y racionalización del poder de decisión, de las posibilidades de inducir a algunos agentes del desarrollo y de la realización de algunas inversiones reducidas pero estratégicas. Además (...) el Gobierno Estadual, bien preparado y firmemente integrado con las agencias federales, puede servir intensa y útilmente en pro del desarrollo, pues puede funcionar como inspirador, negociador y colaborador de programas y proyectos relevantes." 40/

Como objetivo general de acción de Gobierno Estadual en el trienio 1972-1974, de acuerdo a las Metas y Bases fijadas por el Gobierno Federal, se definieron:

- a) Desarrollo;
- b) Integración del Brasil y la Amazonía;

39/ Brasil, Presidencia de la República, Metas y Bases para la Acción de Gobierno, S. L.: Presidencia de la República, 1970.

40/ Pará, Gobierno del Estado de Pará, Metas y Bases ...

c) Mejoramiento de los patrones de vida, en términos de humanización;

d) Celo por la naturaleza. 41/

Como objetivos específicos eran indicados:

"(...) el fortalecimiento, la diversificación y modernización del sector primario; el refuerzo de la industrialización, inclusive la expansión de la artesanía y la promoción de la pequeña empresa industrial; la modernización de las actividades comerciales en lo referente al mercado interno y a la ampliación de las exportaciones; la racionalización e intensificación en la preparación de recursos humanos, asimismo como de la protección y recuperación de su salud; el aumento de la oferta habitacional y de la investigación de moradas "ecológicas"; la expansión en número y extensión de las carreteras, de la capacidad instalada de la energía eléctrica, de los servicios de telecomunicaciones; regularización y dinamización del crédito; experiencias de desarrollo sub-regional; un gran esfuerzo en investigación y experimentación tecnológica." 42/

El perfil básico de la estrategia de acción gubernamental estadual se respaldaba en tres elementos fundamentales:

a) Racionalización de la acción gubernamental para maximizar resultados con miras a lograr los objetivos:

b) Complementación y perfeccionamiento de la máquina gubernamental;

c) Atención especial a la función del gobierno como inspirador, negociador o colaborador en lo referente a los gobiernos federal y municipales, y al sector privado y a las entidades internacionales. 43/

Para lograr el primer componente de esa estrategia, se presuponia la completa implantación del Sistema Estadual de Planificación, ya iniciada en 1971, con la instalación de las Unidades de Planificación en varios organismos estaduais. 44/

El segundo punto, enfatizado por la estrategia de acción se encaminaría por la introducción gradual en la administración del uso de la técnica de proyectos, a través del SEP, lo que daría oportunidad a que la reforma administrativa se implantara progresiva y continuamente.

El tercer componente de la estrategia conduciría al gobierno hacia una programación propia de sus actividades como inspirador negociador, y colaborador en relación a otras instancias públicas o privadas. 45/

Finalmente, en lo referente a la acción gubernamental por sectores de programación, que abarcaba toda la segunda parte del documento Metas y Bases, se preconizaban realizaciones incluyendo programas y proyectos destinados a los sectores Educación, Salud, Saneamiento, habitación, abastecimiento de alimentos, transportes, telecomunicaciones, energéti-

41/ Ibid.

42/ Ibid.

43/ Ibid.

44/ Las operaciones definidas para el SEP eran: a) Identificación de necesidades (formulación de proyectos y actividades para decidir si serían o no incluidas en el plan gubernamental); b) Decisión; c) Ejecución coordinada en cada órgano ejecutivo y en el ámbito general del gobierno; d) Acompañamiento y control de la ejecución por procedimientos específicos, y e) Perfeccionar los resultados y feedback.

45/ Ibid.

cos, producción mineral, producción extractiva vegetal, producción extractiva animal, agropecuaria, artesanía, industria de transformación, comercio, crédito, planificación local integrada, e, investigación y tecnología.

Frente a ésto, cabe ahora verificar qué consecuencias produjo ese esquema de acción gubernamental.

Los resultados fueron tristes.

El tan difundido Sistema de Planificación sobrevivió semiinstitucionalizado dado que, por un lado el ejecutivo no llegó a adoptar las providencias imprescindibles a la formalización del documento oficial legal necesario para la institucionalización del Sistema de Planificación, por otro lado, como la elaboración del Presupuesto-Programa era de competencia del IDESP, fue posible mantener en funcionamiento las Unidades de Planificación con técnicos del propio IDESP y de los organismos donde ellas fueron implantadas. Por lo tanto, algunas cosas pudieron realizarse.

Con todo, el mayor problema fue esencialmente político. Las Metas y Bases para la Acción se abandonaron principalmente por falta de apoyo político y por la pulverización de los recursos financieros movilizadas. Se pasó, entonces, decididamente a acciones casuísticas basadas en intereses de naturaleza esencialmente política, al mismo tiempo que evolucionaba una crisis política envolviendo fracciones del partido dominante que culminó con la sustitución de la cúpula del órgano Planificador. Nuevas cabezas, nuevas ideas. Se contrató una oficina consultora para presentar estudios sugiriendo el perfil de un nuevo sistema de planificación más adecuado a la realidad local. La nueva propuesta se resumió en un esquema más o menos semejante al que venía siendo preconizado.

En marzo de 1975, el gobierno estadual que asume, para cumplir el mandato hasta 1979, en el momento mismo de tomar posesión, divulga el documento Directrices de Acción de Gobierno, 46/ con el objeto de esclarecer, delante de las autoridades públicas, de las clases empresariales y del pueblo paraense, sus intenciones básicas. Este documento consustanciaba las ideas y el trabajo desarrollado por un staff de asesoría, montado meses antes por el nuevo Jefe del Ejecutivo. Este estaba formado por miembros de la inteligencia local, algunos de los cuales pertenecían al Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) de la Universidad Federal de Pará y otros, reclutados de varios órganos estaduais y federales.

Las Directrices de Acción de Gobierno, síntesis de diecisiete diagnósticos espaciales-sectoriales y de los respectivos seminarios de evaluación, 47/ preconizaban de partida, impostergables y profundas

46/ Pará, Gobierno Aloysio da Costa Chaves, Directrices de Acción de Gobierno: 1975 - 1979 (síntesis), Belem: Gobierno del Estado de Pará, 1975.

47/ Esos diecisiete documentos fueron: "(...) un diagnóstico de naturaleza espacial - Estudio Ecodemoespacial de Pará - y dieciseis diagnósticos sectoriales, abarcando transportes, telecomunicaciones, energía eléctrica, educación y cultura, salud y saneamiento, habitación, bienestar social, agricultura, abastecimiento, industria y comercio, recursos minerales, finanzas públicas, crédito, turismo, seguridad civil y organización administrativa del Estado", Pará, Gobierno de Aloysio da Costa Chaves, op. cit., p. 5.

transformaciones institucionales, en la administración estadual, dando importancia a la implantación efectiva de todo un sistema estadual de planificación capaz de viabilizar la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo del Estado de Pará, a ser preparado en los primeros meses del ejercicio del nuevo gobierno. 48/

Además de rechazar la planificación estadual subordinada a la práctica ortodoxa, por entender que la "acción de gobierno estadual es altamente suplementaria y, para ser efectiva, racional y compatible con su autonomía de decisión, debe tomar en cuenta los aspectos relacionados con los programas emanados del Gobierno Nacional - ya sean originados en función de las directrices sectoriales emanadas de los diferentes ministerios - o en lo que respecta a decisiones emanadas de los órganos de acciones de planeamiento regional, 49/ reconociendo, por tanto, abiertamente las reducidas autonomías de las unidades federativas en lo relacionado con las actividades de decisión y planeamiento, 50/ las Directrices de Acción de Gobierno pasan a abogar por la adopción de un estilo heterodoxo de planificación denominado "para negociación". Por otro lado, además de explicitar la opción por el "planeamiento innovador" al revés de la planificación meramente reasignativa, se torna primordial equipar adecuada y técnicamente la máquina gubernamental para negociar y "proponer nuevas metas y nuevos medios para señalar la acción de la planificación". 51/

En lo que respecta a la estrategia para el desarrollo socio-económico del Estado de Pará, el documento oficial de gobierno establecía que ella debía:

"(...) considerar las transformaciones recientes que se han producido en la desarticulación y nueva orientación de los flujos intra-regionales que han afectado el espacio económico amazónico, en decurrencia de la integración de la Amazonía a la economía nacional. El estado normal del proceso de desarrollo ha sido o de desequilibrio, desorganización o ruptura del statu-quo, dando en último análisis, un sistema de organización espacial totalmente diferente del preexistente (...) Por otro lado, era necesario contrarrestar los efectos negativos que podrían afectar áreas tradicionalmente importantes de la economía amazónica impidiendo su vaciamiento relativo con la fijación de instrumentos de política ideados para esta finalidad.

48/ Ibid., pp. 5-6.

49/ Ibid., p. 6.

50/ La explicitación de ese reconocimiento en un documento oficial generó profunda polémica, principalmente a nivel nacional. La versión original del documento se canalizó a la prensa. El Estado de San Pablo, en su edición del 24/1/75, dedicó la editorial en apoyo al coraje del texto, del entonces futuro gobernador, revelando las limitaciones que la tutela ejercida por la Unión, "en un federalismo al revés, conduce a la inhibición de la acción deseada por los gobiernos estaduais. A través de la prensa se registraron también los pronunciamientos de las autoridades federales profundamente irritadas por el tenor del documento. En base a las repercusiones a nivel nacional, fue reformulada la versión original de las Directrices de Acción, desapareciendo de la versión definitiva los trechos, que no obstante expresan tímidamente la realidad, concurren para darle notoriedad al documento.

51/ Pará, Gobierno Aloysio da Costa Chaves, Ibid.

Por otra parte, dado que el proceso de desarrollo además de depender en su aspecto global del volumen de formación de capital y de la orientación de canalización sectorial, es también esencialmente desequilibrado, ya sea sectorial o espacialmente, es necesario detectar los sectores productivos que deberán estimularse en ese espacio, aquéllos con mayor capacidad de generar otras inversiones integradas, garantizando una mayor disponibilidad de bienes y servicios para la comunidad." 52/

Por fin las Directrices de Acción de Gobierno hacían un diagnóstico de varios sectores considerados en el documento que tenían el rol de los objetivos sectoriales generales a conseguirse durante la vigencia del gobierno estadual recién instaurado.

III. EL ACTUAL SISTEMA ESTADUAL DE PLANIFICACION

Concretando lo que quedó establecido en las Directrices de Acción de Gobierno, e instituido, por la ley Nº 4 583, del 24 de septiembre de 1975, se estableció la reglamentación del Sistema Estadual de Planificación (SEP), regulada por el Decreto Nº 9 475, del 21 de enero de 1976.

Con el advenimiento de la ley que constituyó el SEP, se accionó toda una reglamentación institucional, donde cabe destacar:

a) la creación de la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General (SEPLAN) para funcionar como órgano central del SEP;

b) la reformulación y vinculación sistémica a la SEPLAN del Instituto de Desarrollo Económico-Social (IDESP);

c) la creación del Consejo Superior de Desarrollo (CSD) como órgano colegiado deliberativo de la cúpula del SEP;

d) la creación de las Asesorías Sectoriales y Seccionales de Planificación (ASP's), equivalentes, mutatis-mutandis, a las antiguas Unidades de Planeamiento (UP's);

e) la transformación del antiguo Departamento de Procesamiento de Datos (DEPRO) en Centro de Procesamiento de Datos (CPD), quedando a partir de entonces directamente ligado a la SEPLAN;

f) la extinción del Departamento Estadual de Estadísticas, pasando sus servicios y atribuciones a ser ejercidas por el IDESP;

g) la institucionalización de todo un conjunto de instrumentos básicos de acción e integración del Sistema.

Con apoyo de documentos de la propia SEPLAN se describieron sumariamente en los tópicos subsecuentes las concepciones básicas y principales funciones del actual sistema como asimismo los organismos componentes y los instrumentos de acción e integración disponibles.

La concepción básica del SEP fue la idea de organización y funcionamiento sistémicos, instaurando un conjunto de partes integrantes e interdependientes entre sí, formando un todo coherente y homogéneo. 53/

El proceso de planificación intentado preconizaba la búsqueda de una mayor eficiencia e interacción de las metodologías descendente y ascendente.

52/ Ibid., pp. 6-7.

53/ PARA. Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General. Sistema Estadual de Planificación: concepción y legislación. Belem, IDESP, 1976, PARA. Gobierno del Estado de Pará, Sistema Estadual de Planificación. Plan anual de trabajo, 1981. Belem: SEPLAN, 1981, 4 volúmenes.

Tanto la concepción como el proceso de planificación adoptados serían viabilizados por el Sistema Estadual de Planeamiento, materializado a través de un conjunto de funciones, organismos e instrumentos legales de acción.

Se definieron once funciones básicas para el Sistema: planificación; presupuesto; asistencia y articulación municipal; incentivos a las actividades productivas privadas; modernización administrativa; desarrollo urbano y metropolitano; desarrollo de la comunidad; capacitación de recursos humanos; estadística estadual; investigaciones de recursos naturales y socio-económicos; y procesamiento de informaciones.

Para hacer factible las funciones previstas se concibió una estructura del Sistema compuesta por un conjunto de organismos interdependientes que cumplieran funciones específicas. Actualmente el Sistema se encuentra estructurado así:

a) Órgano Central: Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General (SEPLAN);

b) Organos Sectoriales: Asesorías de Planificación (ASP's);

c) Organos Vinculados: Instituto de Desarrollo Económico-Social de Pará (IDESP), Centro de Procesamiento de Datos (CPD) y Compañía de Administración y Desarrollo de las Areas y Distritos Industriales de Pará (CDI/PARA); 54/

d) Organos de decisión superior: Consejo Superior de Desarrollo (CSD) y Consejo Deliberativo de la Región Metropolitana de Belem (CONBEL);

e) Organos de integración intersistémica: Comisión Técnica de Incentivos (CTIF) y Comisión Estadual de Defensa Civil (CEDEC). 55/

El diagrama I muestra la estructura y la organización actual del SEP y el diagrama II sus componentes.

Las características, funciones y atribuciones específicas de cada órgano componente de la actual estructura del SEP son las siguientes.

La SEPLAN asume la responsabilidad de supervisión de los organismos vinculados y de las Asesorías de Planificación (ASP's), además de la coordinación más inmediata de las funciones de planificación, presupuesto, modernización administrativa, incentivo a las actividades productivas privadas, articulación con los municipios, desarrollo urbano y metropolitano y desarrollo de la comunidad.

A nivel de coordinación espacial-sectorial, la SEPLAN dispone de dos Unidades Regionales de Planeamiento (URP's) que funcionan en Barcarena y Santarém, localizaciones que están determinadas por la importancia económica que esas dos áreas representan en Pará. Está prevista la implantación de otras nueve URP's en puntos espaciales estratégicos.

El IDESP, que hasta entonces venía desempeñando funciones virtualmente equivalentes a las del órgano central en el semi-institucionalizado Sistema de Planificación precedente en vigor, 56/ quedó manteniendo

54/ Se encuentra en vías de implantarse la Compañía de Desarrollo del Valle del Tocantins-Araguaia (CODAT), creada por la Ley 4 891 del 26-12-79, con la finalidad de ejecutar la planificación gubernamental en esa área.

55/ Creadas, no obstante en vías de implantación, se encuentran la Comisión Técnica de Informática (CTI) y la Comisión de Racionalización del Consumo de Combustible del Estado de Pará.

56/ Por el nuevo "delineamiento de atribuciones se percibe que al IDESP, con el surgimiento del SEP, se le sustituyeron las actividades de planificación, presupuesto, incentivos y articulación Municipal, por

la misma personalidad jurídica, vinculado a la SEPLAN con la responsabilidad específica de dar apoyo técnico-administrativo al SEP y de coordinar directamente las actividades de estudio e investigación, la producción de estadísticas estatales básicas y la capacitación de recursos humanos, además de la ejecución de otras tareas de interés del Sistema. 57/

El CPD, órgano vinculado a la SEPLAN, se desligó de toda coordinación de procesamiento mecánico, electrónico y electromecánico de informaciones de la administración pública estadual.

El CDI/PARA, órgano también vinculado a la SEPLAN, es responsable por la ejecución de la política de expansión de la actividad industrial del Estado, proporcionando los incentivos de infraestructura, materializados en la implantación y administración de distritos y áreas industriales.

Los órganos sectoriales comprenden las Asesorías Sectoriales y Seccionales de Planificación (ASP's) localizadas en los distintos órganos de administración estadual directa (Secretarías de Estado) e indirecta. Estas asesorías se vinculan técnicamente al Sistema a través de la SEPLAN y administrativamente a los órganos en cuya estructura se encuentran insertas. Están encargadas de cumplir los objetivos sectoriales del gobierno, integrando y compatibilizando las decisiones sectoriales a nivel de administración pública estadual como un todo. Por consiguiente se caracterizan como unidades típicas de apoyo a la articulación de la SEPLAN con los demás órganos estatales, siendo responsables por sobre todo, a nivel sectorial por las funciones de planificación, presupuesto, estadística e investigación. El Cuadro I indica todos los órganos sectoriales de la administración directa e indirecta donde se encuentran funcionando esas unidades de apoyo.

El CSD y el COMBEL son los órganos colegiados de decisión superior del Sistema.

El CSD, pertenece a la esfera máxima de decisión del SEP, compitiéndole asesorar al Jefe del Ejecutivo en las decisiones y definiciones de las directrices globales, sectoriales y espaciales del Gobierno, así como en la aplicación de los instrumentos de acción e integración del Sistema.

La dependencia del COMBEL al SEP consiste en la participación del Secretario de la SEPLAN como miembro del colegiado, en el apoyo técnico de la SEPLAN al COMBEL y en la incorporación y compatibilización del Plan de Desarrollo Integrado de la Región Metropolitana de Belem, a la planificación estadual, a través de los instrumentos de acción, integración y apoyo respectivos accionados por el Sistema.

Finalmente, como órganos de integración intersistémica, existen el CTIF y la CEDEC.

Al CTIF le corresponde el análisis de los proyectos que se encaminarán al CSD, para obtener los incentivos fiscales concedidos a nivel estadual.

la incorporación de otras tales como la de formación de Recursos Humanos y la elaboración de Estadísticas Estadales. Lo más significativo, no obstante, es que el IDESP quedó exclusivamente con la actividad de Investigación en el ámbito del gobierno del Estado". Roberto da Costa Ferreira, IDESP: Evolución, fuentes de recursos y programación del trabajo. Belem, IDESP, 1981, p. 5.

57/ Ibid.

La CEDEC tiene la finalidad de coordinar todas las unidades y servicios de la administración directa e indirecta del Poder Ejecutivo Estadual, para atender las necesidades de las poblaciones en situación de emergencia o calamidad pública.

Cuadro I

ORGANOS DEL SISTEMA ESTADUAL DE PLANIFICACION

ORGANOS SECTORIALES (Administración Directa)	ORGANOS SECTORIALES (Administración Indirecta)
SAGRI - Secretaría de Estado de Agricultura	EMATER - Empresa Brasileira de Asistencia Técnica y Extensión Rural
SEDUC - Secretaría de Estado de Educación	ITERPA - Instituto de Tierras de Pará
SECDT - Secretaría de Estado de Cultura, Deportes y Turismo	COPAGRO- Compañía de Mecanización, Industrialización y comercialización Agropecuaria
SESPA - Secretaría de Estado de Salud Pública	FRIMAPA- Frigoríficos y Mataderos de Pará
SEIJA - Secretaría de Estado de Interior y Justicia	PARATUR- Compañía Paraense de Turismo
SEGUP - Secretaría de Estado de Seguridad Pública	BANPARA- Banco del Estado de Pará
SEFA - Secretaría de Estado de Hacienda	DER/PA - Departamento de Caminos y Transportes
SEVOP - Secretaría de Estado de Vialidad y Obras Públicas	DETRAN - Departamento Estadual de Tránsito del Estado de Pará
	FTERPA - Fundación de terminales de buses del Estado de Pará
	CELPA - Centrales Eléctricas de Pará
	COSANPA- Compañía de Saneamiento de Pará
	FUNTELPA - Fundación de Telecomunicaciones de Pará
	FEP - Fundación Educacional del Estado de Pará
	FBESP - Fundación de Bienestar Social del Estado de Pará
	COHAB - Compañía de Habitación del Estado de Pará
	PME - Policía Militar del Estado
	FDP - Fundación deportiva Paraense
	SUSIPE - Superintendencia del Sistema Penal

Fuente: SEPLAN/PA.

Objetivando, el cumplimiento de las finalidades del SEP, se instituyen un conjunto de instrumentos de acción e integración, de los cuales se pretendía la integración y compatibilización con sus correspondientes a nivel federal, regional y municipal. Este conjunto abarca los siguientes instrumentos operacionales.

a) Plan de directrices y estrategias (PDE): establece los objetivos de desarrollo perseguidos y las grandes directrices y estrategias indicadas para el logro de los mismos, con perspectivas de medio y largo plazo; 58/

b) Plan plurianual de trabajo (PPT): orientado a operacionalizar en un horizonte de mediano plazo, las directrices y estrategias establecidas por el PDE y a la presentación de programas jerarquizados de acuerdo a criterios de prioridades. El actual PPT abarca los programas prioritarios cuya ejecución está prevista para el período 1979-1982. Su naturaleza es programática y plurianual, siendo presentado cada programa, con la correspondiente definición espacial y/o sectorial; 59/

c) Plan Anual de Trabajo (PAT): de naturaleza esencialmente operativa de corto plazo, consustancia los proyectos y actividades delineadas en el PPT, materializando anualmente el conjunto de acciones del Gobierno de Pará, que se desarrollarán sectorial y espacialmente; 60/

d) Presupuesto-programa anual (OPA): correspondiente financiero del PAT, demuestra parcialmente el monto de recursos disponibles para la ejecución de proyectos. Está formado por ingresos de diferentes fuentes; 61/

e) Fondo Estadual de Desarrollo de Pará.(FUNDEPARA): instrumento de apoyo complementario al OPA, fue creado como fondo contable de naturaleza autónoma e integrada del SEP y se destina a costear y financiar proyectos y programas en áreas estratégicas para el desarrollo estadual. El fondo está compuesto de recursos originados en varias fuentes, principalmente de rentas presupuestarias específicas 62/ y recursos transferidos sin vinculación por la Unión;

58/ Pará. Gobierno del Estado de Pará. Sistema Estadual de Planificación. I Plan de Directrices y Estrategias: Visión global, sectorial y espacial. Belem: SEPLAN, 1979, p. 11.

59/ Pará. Gobierno del Estado de Pará. Sistema Estadual de Planificación. Plan Plurianual de Trabajo 1979-1982: Planificación. Belem: SEPLAN, 1979, preámbulo.

60/ Pará. Gobierno del Estado de Pará. Sistema Estadual de Planificación. Plan Anual ... p. 8.

61/ Pará. Gobierno del Estado de Pará. Sistema Estadual de Planificación. I Plan ..., p. 11.

62/ Hay "la obligatoriedad del Estado de destinar, en sus presupuestos anuales, 10% del valor de los recursos provenientes del FPE al FUNDEPARA, después del apareamiento del Decreto Federal Nº 83 556 del 7 de junio de 1979. Este 10% se destinará en un 40% al sector productivo a través de la Cartera de Desarrollo de BANPARA y/o integración de las acciones del capital del Banco y 60% para financiamiento con retorno o sin él, aprobados por el CSD, para inversiones en proyectos de infraestructura físicas y social, como a investigaciones tecnológicas", Pará. Gobierno del Estado de Pará, Sistema Estadual de Planificación. Informe de Actividades del FUNDEPARA. Belem, SEPLAN, 1981, p. 12.

f) Subsistema de acompañamiento y evaluación de proyectos y actividades (SEAPA): su objetivo es, además del acompañamiento y la evaluación de acciones desarrolladas, corregir distorsiones y perfeccionar el proceso de planificación;

g) Subsistema de información del presupuesto - Programa Anual (SIOPA): la interdependencia entre esta gama de instrumentos operacionales se revela en el diagrama III, 63/.

En base a lo expuesto se constata que teóricamente el actual sistema cuenta con un aparato institucionalizado para funcionar como un todo armónico, con los diversos componentes aptos para operar de forma jerarquizada, articulada e interdependiente, bajo un comando central.

IV. ANALISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE

La experiencia de planificación estadual en el Estado de Pará, es relativamente larga puesto que, conforme se tuvo la oportunidad de constatar en la Segunda parte de este ensayo, data de inicios de la década de 1960. La estructuración del actual Sistema Estadual de Planificación de Pará - SEP/PA, por lo tanto, no partió de "marco cero". Contó con todo un rico acervo de experiencias, de éxitos y fracasos, que fueron por demás útiles para asentar sus bases sólidamente.

El reciente y actual sistema estadual de planificación está dotado de características peculiares que hacen que el pueda ser considerado uno de los mejores ideados del país.

Se podría decir a grosso-modo que el período de Gobierno 1975 - 1979 representó la fase de implantación del actual SEP/PA, en tanto que en 1979 se inicia una etapa de funcionamiento efectivo, durante el cual el sistema se consolida y perfecciona, sea institucional u operacionalmente.

Esto considerando, que cualquier apreciación crítica sobre los resultados logrados deberá tomar en consideración, el corto período de tiempo recorrido por el actual SEP/PA.

Finalmente, es conveniente esclarecer que el análisis a ser delineado no pretende abarcar todos los aspectos referentes al funcionamiento del sistema. Se restringe destacar algunos puntos considerados como vitales a la evaluación pretendida, dentro de los principales problemas de orden operacional, metodológico y teórico, que a veces, en la práctica se confunden.

A. Problemas de naturaleza metodológica

Según su concepción legal y estructural, el SEP constituye no sólo un mecanismo técnico y orientador de la toma de decisión del sector público

63/ Cabe observar que el Presupuesto Plurianual de Inversiones (OPI) que debería constituirse en la contrapartida del PPT en términos presupuestarios de las inversiones, a pesar de lo pensado, no fué implantado por el recrudecimiento del proceso inflacionario que tornaría irreal cualquier tentativa de proyección financiera. Conforme declaración de Frederico Aníbal da Costa Monteiro y Roberto da Costa Ferreira.

estadual, sino que además y, principalmente, un instrumento de síntesis de programación, integración y coordinación de las funciones gubernamentales del Estado. En ese sentido se destacan dos tipos de actuación bien delimitados. Por un lado, la vinculación horizontal, es decir, la integración de los órganos de la administración estadual directa e indirecta. Por el otro, la vinculación vertical, o sea, la integración entre los niveles federal, estadual y municipal.

Esta doble actuación coloca al SEP en una situación privilegiada ante la gestión pública pero, al mismo tiempo, implica una amplitud y diversidad de funciones de difícil coordinación. Si tomamos por ejemplo una de las principales finalidades para la cual el SEP fue creado: la "coordinación de elaboración de planes, programas y proyecto del gobierno estadual, integrándolos a los planes nacionales y regionales (y aún, ejercer) el acompañamiento, evaluación y ejecución de esos planes, 64/ retiene una perspectiva de la magnitud de las actividades que le corresponde desempeñar. Para atender la realización de sus varias funciones y objetivos el SEP/PA consta de un conjunto de instrumentos operacionales, bien estructurados y organizados. Mientras se encuentra en su fase de consolidación y aceptación, de hecho, la preocupación es que pueda desempeñar satisfactoriamente en todas sus múltiples atribuciones.

Aunque no se disponga de mayores comprobaciones empíricas, parece ser que, a pesar de la definición legal de las funciones, objetivos, etc., aún existe una buena distancia para que el organismo opere, cumpliendo el ciclo permanente y continuo de planificación como sistema y proceso.

La solución metodológica encontrada por el SEP para conectar los procesos ascendente y descendente de vinculación vertical con las respectivas articulaciones con el proceso de integración horizontal, resguardada la imprescindible compatibilización, difiere radicalmente de lo tradicional y, se aproxima a las recientes líneas de revisión teórica, metodológica y práctica de la planificación espacial. 65/ Entretanto, como era de esperar, esa innovación metodológica desencadenaría el afloramiento de enormes desafíos de la performance deseada para el SEP.

En vista de esto, asume relevancia el examen de los procesos de integración recomendados. En esta etapa el presente ensayo se concentra en el análisis de parte de la problemática conexas con los procesos ascendentes y descendentes de vinculación vertical, en tanto que el proceso de vinculación horizontal será abordado más adelante.

64/ Art. 12º, del decreto Nº 9475/76.

65/ John Friedmann y M. Douglass. Desarrollo agropolitano: hacia una nueva estrategia para el desarrollo regional en Asia. En Fu-Chen Lo y K. Salih (org.) Growth pole strategy and regional development policy. Oxford: Imprenta Pergamon, 1978; Walter Stöhr y F. Todling: Equidad espacial: algunas antítesis de la doctrina de desarrollo espacial corriente. En H. Folmer y J. Oosterhaven (org.): Spatial inequalities and regional development. Leinden: Nijhoff, 1979; Sergio Boisier. ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, Revista de la CEPAL Nº 7: 135-169, abril de 1979; José Luis Coraggio. Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional. México, Seminario sobre la cuestión regional en América Latina, 1978, etc.

El sistema como un todo, y el PDE en particular, fueron debidamente instrumentalizados y estructurados para orientarse por la experiencia de la llamada "planificación para la negociación", 66/ en su sentido más amplio, siguiendo estrechamente el esquema de la negociación planeada. CEPAL, CENDEC, NAEA, preconditionante para la

Esto es si dispone de un núcleo de profesionales del más alto nivel técnico, adecuadamente capacitado principalmente en cursos especializados de la concreción de la capacidad estadual de negociación, se montó un esquema general, teóricamente apropiado para negociar con el gobierno central y demás agentes del entorno paramétrico de la esfera estadual. Se optó por la simplificación de los procesos metodológicos usuales de la planificación descartando la definición de objetivos, especificación de metas y la selección de instrumentos de política, dándose énfasis, por otro lado, al delineamiento de la imagen-objetivo, la estrategia y la operacionalización del conjunto de instrumentos de acción e integración.

Dada la afinidad entre la ideología "desarrollista regional" que caracterizaba los propósitos estaduais y los intereses nacionales, la "planificación para la negociación", fue razonablemente exitosa, en un primer momento. No obstante, en una fase siguiente, la retracción de la esfera federal en dar continuidad al proceso de negociación, consecuencia directa de los conflictos que vienen marcando la vida de Pará recientemente evidencia de forma decisiva las desventuras del "planeamiento para la negociación".

No obstante, intentar explicar por ahí los infortunios de la "planificación para la negociación" es encaminar por una senda equivocada, escamoteando su punto más vulnerable.

La mayor fragilidad del "planeamiento para la negociación" está en la tendencia que los medios aventajen a la necesidad de los fines. O mejor dicho, la debilidad de la "planificación para la negociación",

66/ Teniendo como premisa las limitaciones del gobierno del Estado en lo que se refiere a las actividades de planificación, se infiere que la forma más eficiente de su actuación en este campo es la negociación junto al gobierno de la Unión en el sentido de tratar de influir en la política de desarrollo, esto es, influir en las alternativas y opciones de política sectorial-espacial que, atendiendo los intereses nacionales sean compatibles, a su vez, con los estaduais y regionales. "Para una región como la Amazonía [...] la planificación innovadora es más importante que el planeamiento de localización, por las propias características [...] de la región. Es necesario, por lo tanto, decidir los caminos para que se pueda influir progresivamente en el proceso nacional de desarrollo regional". Fernando Coutinho Jorge. La estrategia de planificación del gobierno del Estado de Pará frente al II PND. En: Senado Federal - Comisión de Estudios regionales. IV Encuentro de Estudios y Debates: El II PND y los programas de desarrollo regional de Pará. Belém, Senado Federal, 1975, p. 93.

está en colocar en segundo orden de prioridad los problemas y las oportunidades cruciales de interés estrictamente estadual que no encuentran respaldo y a veces se contraponen con los objetivos nacionales. En este sentido, dice oportuna y acertadamente Paulo Haddad que "... ese estilo de planificación para la negociación ... desconoce que los planes estaduales (o regionales) deben considerar, además de los problemas y potencialidades para los cuales exista apoyo para solucionar dentro de la acción de los agentes que componen el "entorno paramétrico", otros que se manifiestan en el interior del Estado (o región) y que originan flujos sólo de naturaleza intraestadual (o intraregional), no siendo, por lo tanto considerados dentro de los objetivos nacionales de desarrollo. Estos problemas propios de interés estadual son igualmente importantes, pues además de afectar segmentos significativos de la población ... cabe a los Estados alguna creatividad, en promover el espacio que les fue históricamente confiado. Entre estos problemas pueden citarse: atenuación de desigualdades intraregionales de desarrollo, integración de la economía espacial del Estado sobre la base de un polo principal, conformación y consolidación del sistema estadual de ciudades en sus distintos niveles de jerarquía, etc." 67/

O, más específicamente para la realidad paraense, el Jefe del Ejecutivo, en su mensaje de marzo de 1981, advierte:

"... con cierta aprensión, que los factores limitantes del desarrollo, que deberían ser atenuados, se están fortaleciendo; que los dinámicos, que deberían ser fortalecidos, están siendo debilitados; y que los ecológicos, que merecen ser respetados, no lo están siendo". 68/

Se constata que, en última instancia, la limitada práctica del estilo de "planificación para la negociación" adoptado, provisto de un pragmatismo incontestable, viene contradictoriamente convirtiéndose en un instrumento de efectiva inducción al sometimiento de las agencias o sistemas estaduales de planificación a los intereses exclusivamente centrales, sustrayéndoles la capacidad de iniciativa y respuesta oportuna según criterios de relevancia de su propio universo de decisión 69/ y concomitantemente la absorción creciente de las atribuciones de los respectivos niveles de gobierno. 70/

La evidencia de que el éxito de la táctica de negociación está tácitamente condicionado a la coincidencia de intereses de las varias esferas de decisión política envueltas en la negociación y confirmada empíricamente por el esfuerzo en vano gastado por la SEPLAN/PA en vender ideas y proyectos de intereses preponderantemente local, sin que se niegue que esporádicamente y en algunos casos se haya tenido éxito.

67/ Paulo Roberto Haddad. Participação, justiça social e planejamento. Rio de Janeiro, Zahar, 1980, pp.39-40.

68/ Apud María Lúcia Fonseca de Abreu, et alli, op. cit., pp.76-77

69/ "En términos de especificación de objetivos, metas e instrumentos de política económica (los planificadores al nivel de los Estados) reaccionan en forma adaptativa y consideran la orientación básica que emana del Gobierno Federal, como restricción exógena sin cuestionar su adecuación, viabilidad o necesidad a la etapa en que se encuentra su proceso de desarrollo", Paulo Roberto Haddad. "Planificación para la negociación", En: Antonio Octavio Cintra y Paulo Roberto Haddad (org.). op. cit. p. 146.

70/ Emilio H. Carrazal Sobrinho. Cultura Ciencia/Tecnología y Desarrollo. Revista Brasileira de Planificación, Nº 9/10: Septiembre/Diciembre de 1978, p. 37.

En lo que se refiere al proceso de vinculación vertical descendente (Estado/Municipio), el SEP inició, a partir de 1977, la experiencia de Planificación Global Integrada (PGI), que en líneas generales, consiste en:

a) La implantación de un proceso de planificación global, objetivando la integración de las programaciones de trabajo entre el Estado y los Municipios, usando los instrumentos operacionales de Presupuesto-Programa (OPA), Plan Anual de Trabajo (PAT) y Planes de Aplicación de los Fondos Federales;

b) La participación de los líderes comunitarios y de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Planificación de la Acción Municipal;

c) La obtención de un mejor conocimiento y visión de las necesidades y potencialidades de los Municipios y Sub-regiones estatales, a través de una estrecha vinculación Estado/Municipio. 71/

La operacionalización del PGI se efectúa en seis etapas interdependientes: la preparación de la acción, comprendiendo el conjunto de acciones consideradas preparatorias al desarrollo de los trabajos; el entrenamiento de técnicos de la SEPLAN y ASP's que participan del PGI y de los alcaldes; el trabajo de campo que consiste en el traslado de los equipos técnicos a los municipios para conocer la realidad local y la administración de los municipios, de la asesoría a los alcaldes y sus auxiliares, de la orientación de los alcaldes para la selección de proyectos/actividades prioritarias, a través de reuniones con líderes comunitarios, etc., las reuniones de compatibilización con la programación; el asesoramiento para la elaboración del Plan Anual de Trabajo de los Municipios; y, finalmente, acompañamiento y evaluación del Plan Anual de Trabajo de cada municipio. 72/

El diagrama IV sintetiza todo el proceso.

El PGI conforma indudablemente un modelo metodológico innovador a nivel de planificación estadual practicada en el Brasil 73/ una de las tentativas más conocidas de montaje de un ejercicio metodológico de planificación global integral en América Latina fue el Modelo de Planificación del Desarrollo Integral de la Región Cuadrangular del Proyecto Esmeraldas, en el Ecuador, en 1975. 74/ no solamente porque manipula un elenco de instrumentos operacionales adecuados, sino porque propicia, en la práctica, el proceso de elaboración de planes por las vías ascendente/descendente. De este modo el proceso básico de "doble flujo" corrige las distorsiones, suscitadas por la adopción de métodos puramente ascendentes o exclusivamente descendentes, armonizando y compatibilizando las acciones Estado/Municipio.

71/ PARA. Gobierno del Estado de Pará - Sistema Estadual de Planificación. Plan Plurianual del Trabajo 1979/1982: documentos instrumentales. Planificación. Belem: SEPLAN, 1979, p. 10.

72/ Ibid., pp. 12-16.

73/ De ahí el interés despertado en otras unidades de la federación en recibir asistencia técnica de la SEPLAN/PA para montar réplicas del PGI.

74/ Yeoshua Arbel, et alli, Modelo de Planificación del Desarrollo Integral de la región cuadrangular del Proyecto Esmeraldas. Rehovot - Quito: Centro de Estudios de Colonización, 1976.

Con todo, esta metodología, además de requerir considerable experiencia administrativa en cuanto al desarrollo planificado, requiere todavía una reflexión muy profunda sobre la planificación participativa. Hay en la realidad local un fenómeno pocas veces aclarado y que representa un serio obstáculo para cualquier alternativa de perfeccionamiento del sistema de decisión. Se trata de la inexpresiva organización política comunitaria. Se sabe bien que las élites políticas estaduais se agrupan en torno de partidos políticos, grupos económicos o entidades de clase, sean líderes de la esfera pública o privada. Todavía a nivel de la sociedad civil común, es decir, a nivel de la masa social, no se encuentran organizaciones expresivas y de actuación destacada. Con esto se quiere expresar que al contrario de lo que corrientemente se propaga, la viabilización concreta de la planificación integral no es primordialmente un problema técnico de ejecución, sino de superación política de una situación social determinada, que implica la identificación y rescate de los canales legítimos de expresión popular. Solamente por esa vía, el método de "mano doble" o de planificación integral puede ser implementado y perfeccionado, consolidando el relativo éxito que hasta aquí ha obtenido.

B. Problemas de naturaleza teórica

La imagen-objetivo, las estrategias de naturaleza global, sectorial y espacial y, los lineamientos de política económica-social más importantes que rigen las actuales directrices de acción de la SEP/PA fueron establecidas explícitamente en el I Plan de Directrices y Estrategias (I PDE), propuesta sintética con perspectivas de mediano y largo plazo teniendo en vista el desarrollo paraense. El marco teórico que lo respalda, puede ser revelado, sólo implícitamente.

La imagen-objetivo contenida en el IPDE se encuentra delineada en los siguientes párrafos:

"Buscando el desarrollo, en su significado más amplio, debe el Pará empeñarse en la creciente ruptura del modelo primario-exportador y de sus innumerables variaciones (...) por el estímulo y consolidación de una nueva estructura productiva":

"El fuerte contenido social, que caracteriza el modelo nacional de la moderna economía de mercado (sic), impone para el caso paraense, una estructura productiva competitiva e interdependiente con la regional y nacional".

"Esta imposición es una realidad compatible con el objetivo mayor del Estado: lograr significativos niveles de desarrollo, a través del cambio de su estructura productiva, que debe ser cualitativamente diferente de aquella que sería suficiente, si el simple crecimiento fuese el objetivo deseado". 75/

"La estructura productiva prevista, base del modelo deseado, se caracteriza por: funciones económicas volcadas hacia el mercado local y extraregional, maximizadoras de las ventajas comparativas para tornarlas de alta competitividad; funciones productivas basadas en la mejor utilización de los recursos naturales y fijadores

75/ PARA. Gobierno del Estado de Pará - Sistema Estadual de Planificación. I Plan ..., p. 28.

de la población en áreas dinámicas por los efectos generados de, principalmente, la acción federal; funciones complementarias que aseguren la evolución cualitativa de la estructura existente, integradora del espacio y de las actividades volcadas para la sustitución de la dependencia estadual de bienes y servicios, extra-regionales, por una interdependencia productiva entre Pará y las demás unidades de la federación, cimentado en el principio de la especialización, que proviene de las ventajas comparativas; funciones creadoras de un Modelo de Oferta, a través del cual bienes y servicios peculiares estimulan el surgimiento de una demanda extraregional, de potencial significativo".

"Logrará el Pará, a través de la estructura productiva así caracterizada, la indispensable ruptura del modelo primario-exportador y la eliminación gradual de sus efectos sociales negativos". 76/

La estrategia de acción propuesta por el IPDE se encuentra debidamente explicada en el pasaje que sigue:

"(...) teniendo como telón de fondo las directrices emanadas del gobierno federal, se define, en este I PDE, la siguiente estrategia global: se busca (...) obtener el mejor resultado positivo para el Estado, de la actuación de los demás niveles de gobierno, en el espacio paraense, a través de una acción complementaria y suplementaria, que maximice los efectos positivos y minimice los efectos negativos, de los programas y proyectos provenientes de la acción del gobierno federal en la región; concomitantemente se busca también, proporcionar al gobierno federal los elementos que le permitan la formulación e implementación de políticas y programas alternativos que, aprovechando las potencialidades y peculiaridades locales, conduzcan a una mayor generación, interiorización y fijación de resultados imprimiendo un dinamismo creciente a la economía estadual, con reflejos sociales deseables y correspondientes". 77/

La estrategia adoptada aparece con más nitidez a través de las palabras del propio Secretario de la SEPLAN/PA:

"(...) la estrategia de planificación del Estado de Pará, debe ser necesariamente discontinua espacialmente y selectiva sectorialmente, en el sentido de que las áreas y sectores seleccionados y compatibilizados entre sí ofrezcan la mayor capacidad de generar otras inversiones, garantizando, por otro lado, una mayor disponibilidad de bienes y servicios para la comunidad". 78/

En lo que se refiere específicamente a la estrategia espacial, el I PDE lo define como:

"(...) una acción, volcada para la reestructuración del espacio paraense (que) emerge como de alta relevancia, para la obtención

76/ Ibid, p. 29.

77/ Ibid., pp. 33-34

78/ Fernando Coutinho Jorge, op. cit., p. 93.

de los objetivos mayores de maximización de los efectos generados por las inversiones y consolidación de las ventajas comparativas (locacionales). Así, es necesario promover una acción programada para ocupar racionalmente el espacio paraense, que deberá tener como estrategia fundamental la definición de subáreas con sus respectivas funciones, para que se garantice efectivamente, al Modelo Futuro Deseado, el apoyo requerido en términos de ventajas locacionales". 79/

En lo referente a la estrategia sectorial, las acciones se concibieron para ser desencadenadas en dos niveles interdependientes y convergentes: el primero, relativo a las actividades directamente productivas; el segundo, al capital social básico, abarcando la infraestructura económica y la infraestructura social.

En cuanto a las acciones a desarrollarse en los sectores de las actividades directamente productivas, se buscaba "maximizar los efectos crecientes provocados por la acción federal, crear estímulos complementarios a los existentes, revelar nuevas oportunidades de inversiones (...) y definir los agentes ejecutores de la política". 80/

En infraestructura económica, se pretendía conseguir la maximización de los resultados de las inversiones provenientes de la ejecución de los programas del Gobierno Federal y de los resultados financieros transferidos "mediante la oferta de soluciones alternativas a la toma de decisiones (...) planificando la aplicación de los recursos transferidos de acuerdo a las directrices establecidas en el Modelo Futuro Deseado". 81/

En infraestructura social, el énfasis establecido recomendaba canalizar grandes inversiones para el binomio salud-educación, para proporcionar los requisitos necesarios para la vida en sociedad, en niveles de bienestar compatibles (...) y complementarios a la infraestructura física con el apoyo a los sectores productivos", vía la "integración social de las poblaciones marginales, garantizando la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales y la promoción de valores culturales". 82/

La imagen-objetivo, las estrategias y los instrumentos de intervención preconizados por el proceso de planificación dependen fundamentalmente o son consecuencia directa del modelo o teoría que implícita o explícitamente da forma a la visión paradigmática compartida por sus formuladores.

Al optar explícitamente por la compatibilización con el II PND y con su variante regional, el II PDA, 83/ queda evidenciado al examinar

79/ PARA. Gobierno del Estado de Pará. Sistema estadual de planificación. I Plan ..., p. 45.

80/ Ibid., p. 61

81/ Ibid., p. 85

82/ Ibid., p. 97

83/ Brasil, República Federal del Brasil. Proyecto del II Plan Nacional de Desarrollo (PND): 1975-1979 Brasilia: República Federal del Brasil, 1974, Cap. V Brasil. Ministerio del Interior: Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía. II Plan de Desarrollo de la Amazonía: Detalle del II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) Belem, SUDAN, 1975.

la estrategia de acción adoptada por el I PDE, 84/ posiblemente ansiando alcanzar un adecuado grado de funcionalidad política capaz de negociación", el PDE pasó a aceptar tácitamente la estrategia de desarrollo polarizado y la ideología de "integración nacional", implícitas en los programas nacionales ideados para la Amazonia y a acatar la preponderancia del criterio de eficiencia en perjuicio del de equidad, que teóricamente dan legitimidad a la dirección que prefiere el crecimiento global de la economía nacional y la intensificación del proceso de acumulación capital. 85/

"En la orientación del ámbito espacial de las intervenciones federales a partir del II PND, existió la preocupación de actuación concentrada en polos definidos con carácter submacroregional que presidió la formulación de los programas de "integración nacional" del I PND. En la selección de áreas de programas especiales del II PND, el criterio prevaleciente orientó la selección hacia las que tenían mayores potencialidades para la maximización de la eficiencia global. La orientación fundamental se volcó mucho más para el crecimiento global de la economía (expansión del producto, generación de divisas, etc.) que para las necesidades de las poblaciones de las regiones periféricas. 86/

En el caso de la Amazonia, el programa especial POLAMAZONIA concretiza el objetivo de concentración en espacio regionales con mayor capacidad de respuesta y de acumulación de capital, revelando claramente las intenciones primordiales que se orientan más a la explotación de recursos naturales y del potencial de mercado a favor de tasas más elevadas de acumulación, sectorial y espacialmente concentradas, que al desarrollo regional lato-sensu.

84/ Además de las citas usadas para aclarar su estrategia, el I PDE está lleno de pasajes que confirman esa afirmación como, por ejemplo, las que, entre otros, aparecen a lo largo del texto: "Compatible con los planes federales, cuya evolución del I PND (...) para el II PND y de sus capítulos regionales I y II PDA's (...) este I PDE es una contribución oportuna por su armonía con las Políticas Federales (...);" "Los objetivos estaduales deben suplementar o complementar los nacionales y, aún, asegurar el desarrollo local, fijando los efectos positivos generados"; "La compatibilización de las estrategias sectoriales con (la) de ocupación productiva del espacio estadual, ambas armónicas con los programas especiales del Gobierno Federal, el POLAMAZONIA y el PRONOPAR y más recientemente, definido para BARCARENA, el Complejo del Aluminio, permitirá que espacialmente, el sentido y la calidad de la ocupación que se desarrolle como deseado". PARA. Gobierno del Estado de Pará, Sistema Estadual de Planificación, I Plan ..., pp.10, 35 y 49.

85/ En este sentido ver: Jorge Jatová et alli, Expansión capitalista: el papel del Estado y del desarrollo regional reciente: Investigación y Planificación Económica, 10(1): pp. 273-318, abril de 1980. Costa, José Marcelino Monteiro da. Amazonia: recursos naturales, tecnología y desarrollo. En: Costa, José Marcelino Monteiro da (org.) Amazonia: desarrollo y ocupación. Río de Janeiro: IPEA/INFES, 1979, pp. 37-38.

86/ Jorge Jotoba et alli Ibid, p. 281.

Ahora, al asumir implícitamente la teoría de desarrollo regional polarizado mezclada al paradigma de estilo "centro-abajo", que legitima teóricamente la "ideología de integración nacional" y el proceso de dominación-dependencia, y el I PDE da prioridad a la concentración virtual de esfuerzos de todo el aparato del sistema, como agente auxiliar de las acciones federales, en la implementación de programas nacionales disfrazados de regionales implantados en Pará, abdicando así de enfrentar agudos problemas económicos y sociales en los que se debaten las áreas paraenses no favorecidas efectivamente por la acción gubernamental federal, aunque formalmente todo el espacio de Pará haya sido considerado por la programación del SEP/PA. Además de canalizar los escasos recursos humanos y financieros - es obvia la existencia de recursos específicamente vinculados a ciertas actividades y espacios para viabilizar su acción complementaria y suplementaria, el gobierno estadual aún se ve sobrecargado con la solución de los problemas sociales generados por la ejecución de los programas y proyectos de interés federal, sin que sea previsto de recursos financieros adecuados.

Se verifica pues, que la estrategia preconizada por el I PDE es incompatible con los intereses nítidamente locales y defender la tesis del "rebalsamiento" o de la operación espontánea de los efectos trickling down a largo plazo, es olvidar olímpicamente la evidencia contemporánea de las variadas aplicaciones de la estrategia de desarrollo polarizado en América Latina que ha redundado en la proliferación de enclaves de exportación, donde predominan los efectos de leakage o son disminuidos los efectos de linkage. Los beneficiados han sido prevalentemente los no residentes en la región, que dirigen el proceso de acumulación. 87/ La ideología de "regionalismo desarrollista", subentendida en el I PDE, se aún en último análisis, con el nuevo estímulo de inserción de la economía amazónica a la mundial provocada por la articulación del modelo nacional de crecimiento económico con la modalidad reciente de acumulación internacional, cristalizado en la penetración del capitalismo en Amazonia, a través del capital directamente productivo de propiedad extranacional. 88/

87/ Los mismos propugnadores del desarrollo polarizado alertan que "para utilizar una estrategia de desarrollo polarizado, a fin de promover el desarrollo de las regiones, con estructuras especializadas, debe introducir simultáneamente un conjunto de actividades que crean en la región una matriz completa (o suficientemente completa) de las relaciones interindustriales. Eso, no obstante, implica una cuestión de escala, de uso masivo de recursos, que limitan por sí mismo la aplicación y por supuesto la diseminación de tal estrategia. Cualquier otra alternativa conduce a la generación de enclaves. Sergio Boisier, La planificación del desarrollo regional en América Latina, Bogotá: Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, 1979, p.53.

88/ José Marcelino Monteiro da Costa, Tecnología y articulación de los modelos de crecimiento Amazónico y nacional. Belem: NAEA, 1981, p. 8.

C. Problemas de naturaleza operacional

Todo parece indicar que el punto operacional más vulnerable en la actuación Intra-Sistema está exactamente en el funcionamiento de las tan propagadas Asesorías de Planificación (ASP's), por no haber sido implantadas como originalmente fueron concebidas, generando serios problemas de variadas naturalezas. 89/

En el caso de la administración indirecta y su relativa autonomía administrativa bloquee la implantación efectiva de las ASP's como fueron ideadas y a pesar de lo previsto en la ley. Ellas pasaron a ser consideradas como interferencias exógenas con costos adicionales para las instituciones paraestatales.

En el caso de los órganos de administración directa, aun cuando algunas ASP's venían funcionando bien, existe constatación inequívoca de:

a) frecuentes conflictos, con ocasión de la preparación de los Planes Anuales de Trabajo (PAT's), tornándose difícil la relación entre algunas asesorías sectoriales y el equipo del órgano central;

b) que algunas asesorías operan como verdaderos quistes insertos en las estructuras de las secretarías a las cuales se encuentran administrativamente vinculadas, teniendo un nivel jerárquico incompatible con las funciones que les corresponde desempeñar dentro del Sistema;

c) preparación técnica insuficiente de algunas asesorías, necesitando sin postergación, un adiestramiento adecuado o la substitución inmediata de los elementos insuficientemente calificados.

Es interesante observar, guardando las debidas proporciones, la semejanza de la situación presentada por el actual sistema, en lo que se refiere a las ASP's, y a la enfrentada por el semi-institucionalizado Sistema, en lo relativo a las Unidades de Planificación (UPs). A fin de corregir las distorsiones actuales detectadas en la sistemática del proceso operativo de vinculación horizontal y que son originados por los obstáculos engendrados por la inoperancia de algunas de esas unidades de apoyo a la articulación de la SEPLAN con los demás órganos estaduales, urge que se delinee una nueva sistemática de funcionamiento de las Asesorías, dado el papel estratégico que juegan y primordialmente observado, en la integración y compatibilización de las decisiones sectoriales con la planificación a nivel global.

En lo que se refiere a la cuestión instrumental, se nota que los llamados Instrumentos de Acción e Integración - Plan de Directrices y Estrategias (PDE), Plan Plurianual de Trabajo (PPT), Plan Anual de Trabajo (PTA), Presupuesto - Programa Anual (OPA) y Fondo Estadual de Desarrollo de Pará (FUNDEPARA) vienen constituyendo un conjunto homogéneo de medios operacionales para la integración y compatibilización de las actividades de planificación establecidas. No obstante, el hecho que los instrumentos concebidos para el acompañamiento, control y corrección - subsistema de acompañamiento y evaluación de proyectos y

89/ C.F. Testimonio de Federico Aníbal da Costa Monteiro y Fernando Coutinho Jorge.

actividades (SEPA) y el subsistema de información del presupuesto - programa anual (SIOPA)-, no están plenamente implantados perjudica y afecta las funciones ya sean de acompañamiento, o de retroalimentación, vitales al sistema. 90/

Dentro del vasto elenco de cuestiones de orden operacional que afectan la actuación del sistema, restándole eficacia, merece ser destacado el fenómeno de la superposición de funciones. 91/

La realización, por fuerza de las circunstancias, de actividades o del desempeño de funciones que escapan a las actividades específicas de la SEPLAN provoca inexorablemente su hipertrofia, perjudica su actuación en el campo de sus reales y nobles atribuciones de planificación y coordinación general además de sobrecargar de trabajo a su reducido cuadro técnico. 92/

V. ACUMULACION, CENTRALIZACION Y PLANIFICACION ESTADUAL

El papel estratégico que el Estado viene actualmente desempeñando en pro de la acumulación, sea en los países capitalistas de industrialización madura 93/ sea en los de industrialización retardada, que adoptaron

90/ "(...) En términos de evaluación, el SEP/PA aún no consiguió implementar esa etapa, posiblemente por la escasa vivencia en ese campo de trabajo o por la inadecuación de los instrumentos utilizados, considerando su sofisticación para la realidad paraense (...) estos instrumentos también tienen sus limitaciones en la ejecución, debido al atraso de las informaciones que llegan al órgano central debido, muchas veces, a la gran cantidad de otras tareas en los órganos emisores o por la no ejecución de etapas en los proyectos previstos". María Lúcia Fonseca de Abreu et alii, op. cit., p. 80.

91/ "(...) A pesar de las funciones definidas legalmente para los órganos, ocurren siempre superposiciones de funciones, tal vez por falta de mayor experiencia de trabajos en sistemas de planificación, por falta de estructuración y, más aún, por conservación de tradiciones en algunos organismos". María Lúcia Fonseca de Abreu et alii, op. cit., p. 63.

92/ Dada la inexistencia de secretarías de transporte, del trabajo y promoción social y de industria y comercio, la SEPLAN/PA llena virtualmente esas lagunas, ejecutando tareas que estarían relacionadas directamente con esas unidades. Conforme testimonio de Federico Aníbal da Costa Monteiro.

93/ "(...) Los países capitalistas avanzados poseen ahora un "sector público" que generalmente es muy grande, a través del cual el Estado posee y administra una amplia gama de industrias y servicios, que sobre todo, pero no exclusivamente pertenecen a infraestructura, y poseen una enorme importancia para la vida económica; y el Estado desempeña, también en todas las economías capitalistas, un papel económico cada vez mayor a través de regulación, control, coordinación, planificación y así sucesivamente". Ralph Miliband, El Estado en la sociedad capitalista. México: Siglo XXI, 1978, p. 10. "estado acumulativo" y como se refiere Alan Wolfe al estado de los países capitalistas. Alan Wolfe, Los límites de la legitimidad: contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. México: Siglo XXI, 1980, passim. "(...) El crecimiento del Estado es tanto causa como efecto de la expansión del capital monopolista". James O'Connor. U.S.A: La crisis del estado capitalista. Río de Janeiro: Paz y tierra, 1977, p. 21.

el federalismo como forma política de organización, intensificó la tendencia centrípeta a la centralización - aumento en el grado de absorción del poder de decisión por la autoridad central en menoscabo de las unidades federativas -, permite la graduativa expansión de la intervención del Estado en el campo económico no sólo como agente sino también a través de la regulación, control, coordinación, planificación, etc.

En el Brasil, a partir de los años 30, se instaura el intervencionismo consciente del Estado en la actividad económica, 94/ precondition fundamental a la etapa que se conoce convencionalmente como industrialización restringida, en cuanto al proceso de acumulación pasa a ser dirigido por el capital industrial. 95/ El ciclo de industrialización pesada desencadenado por la ejecución del Plan de Metas, en la segunda mitad de la década del 50, amplía esa intervención. Finalmente, el dirigismo estatal de la economía logra su auge en el período post 64, con la ampliación del poder regulador del Estado sobre la economía, concomitantemente, la consolidación del capitalismo monopolista de Estado instaurado al final de la década de los 50. La constitución federal de 1967 y la enmienda Nº 1, de 1969, fortalecieron la industrialización al introducir principios que cercenarían la planificación estadual o que contra ella definen una posición contraria. 96/

Este avance de la intervención del Estado en la economía brasilera 97/ y las recurrentes metamorfosis que se operan en el aparato institucional de toma de decisiones, normalmente en lo que se refiere a la

94/ Wilson Suzigan. Las empresas del gobierno y el papel del Estado en la economía brasilera. IN: Fernando Rezende et alli, Aspectos de la participación del gobierno en la economía. Río de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p. 85.

95/ João Manuel Cardoso de Mello. El capitalismo tardío: contribución a la revisión crítica de la formación y desarrollo de la economía brasilera. Campinas: Universidad Estadual de Campinas, 1975, Tesis de doctorado; Liana María Aureliano. En el límite de la industrialización. San Pablo: Brasiliense, 1981.

96/ Sobre el texto constitucional de 1967, consultar el análisis realizado por Washington Peluso Albino de Souza, op. cit., pp. 149-153. Ver también: Pedro Paulo de Ulysséa. Consideraciones generales sobre la planificación estadual: Alcances, limitaciones y posibilidades. Brasilia: SEPLAN/SAREM, 1981, p. 8.

97/ Consultar: Wilson Suzigan, op. cit., Fernando A. Rezende da Silva. La evolución de las funciones del gobierno y la expansión del sector público brasilero. Investigación y planificación. 1(2): 235-282, diciembre de 1971; Evaluación del sector público en la economía brasilera: estructura funcional del gasto. Río de Janeiro: IPEA/INPES, 1972; Werner Baer. El extenso sector público brasileiro. IN: Paulo Neuhans (org.). Economía brasilera: una visión histórica. Río de Janeiro: Campus, 1980, pp. 384-411; Octavio Ianni. Estado y planificación económica en el Brasil: 1930-1970. Río de Janeiro: Civilización brasilera, 1977; Simón Schwartzman. Bases del autoritarismo brasilero. Río de Janeiro: Campus, 1982; Braz José de Araujo. Intervención económica del Estado y democracia. IN: Carlos Estevam Martins (org.). Estado y capitalismo en el Brasil. San Pablo: HUCITEC, 1977, pp. 221-240; R. A. Amaral Vieira. Intervencionismo y autoritarismo en el Brasil. San Pablo DIFEL, 1975; M. Seabra Fagundes. La expansión de los poderes federales. Revista Brasileira de Estudios Políticos. Nº 2: 61/75, enero-diciembre

política económica unida a la planificación capitalista, además de acentuar el proceso de centralización, acarrea la emergencia y evolución de otro fenómeno concomitante: la gradual modernización de la máquina administrativa, técnica e institucional de los gobiernos subnacionales pari passu la proliferación de comisiones o consejos de desarrollo, secretarías de planificación, instituciones financieras de fomento, institutos de investigación, etc.

Aparentemente contradictorias, estas dos tendencias son, con todo, coherentes, presentándose, en último análisis, como manifestaciones interdependientes de un mismo proceso.

Al mismo tiempo en que la lógica de la expansión del Estado en la economía impone la centralización, ésta, en la medida en que avanza y se institucionaliza, engendra fuerzas centrífugas que actúan en el sentido de la desconcentración - transferencia del poder central de parte de la capacidad de acción o ejecución, en favor de gobiernos subnacionales - y promueve la subordinación de los sistemas estaduais de planificación, transformándolos en virtuales agentes coadyuvantes de la planificación central. 98/ De ahí proveen las presiones exóneas a la modernización y al funcionamiento más eficiente de la máquina gubernamental estadual.

Por otro lado, factores de naturaleza endógena actúan complementariamente en pro de la modernización del aparato administrativo de las unidades federativas. Al tornarse más complejas las economías estaduais, en la medida en que van siendo redefinidos más rigurosamente los papeles que les cabe desempeñar dentro del proceso nacional de integración dictado por la lógica de la acumulación y en la medida que las interrelaciones - espaciales se van tornando más intrincadas, el tradicional principio geográfico de organización, va siendo paulatinamente sustituido por otro más funcional, al mismo tiempo que los gobiernos estaduais son impedidos, cada vez más, de equiparse técnicamente para poder enfrentar la solución de una cantidad creciente de problemas de escala mayor.

1967; Washington Peluso Albino de Souza., op. cit.; Aliomar Baleeiro. La crisis financiera del federalismo. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Nº 28: 77/111, enero 1970; Paulo Reis Vieira. Mecanismos financieros del sistema de relaciones intergubernamentales. IN: Instituto Brasileiro de Administración Municipal. Simposio sobre las relaciones intergubernamentales, Río de Janeiro: IBAM, 1978, pp. 111-140; En busca de una teoría de la descentralización. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas, 1971; Ana María Brasileiro. El federalismo cooperativo. IN: Instituto Brasileiro de Administración Municipal, op. cit., pp. 27-74., etc.

98/ Esta constatación ha sido confirmada por una investigación realizada por la Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM), en el período de noviembre de 1976 a junio de 1967, sobre la planificación estadual en el Brasil, que, después de la identificación de las principales limitaciones de naturaleza externa al funcionamiento de los sistemas estaduais, enfáticamente concluyó: "En consecuencia, se reviste la planificación estadual de un carácter residual y se transforma, prácticamente, en agencias locales de planificación sin que eso ocurra en un contexto orgánico mayor, por ejemplo, de un sistema nacional de planificación". Aylton Ventura et alli. Panorama de la planificación estadual en el Brasil, Brasilia: SAREM, 1978, p. 33.

No obstante, la sofisticación del aparato administrativo de las unidades federativas no es incompatible con el vaciamiento de su poder de decisión, ni con la importancia secundaria con que pasan a encararse, a nivel nacional, los problemas estatales y cuyas soluciones son de estricta competencia de los gobiernos subnacionales.

En base a lo expuesto y, a modo de conclusión, se observa que la reversión de la tendencia centralizadora estimulada en la reciente fase de autoritarismo que marca la vida política nacional es condición sine qua non para que la planificación estadual en el Brasil pueda volcarse preferentemente para atender los justos y latentes deseos de las unidades federativas.

El avance en el proceso de democratización que últimamente se presencia en el país, posiblemente repercutirá favorablemente en el grado de descentralización y de la apropiación de los gastos fiscales. 99/

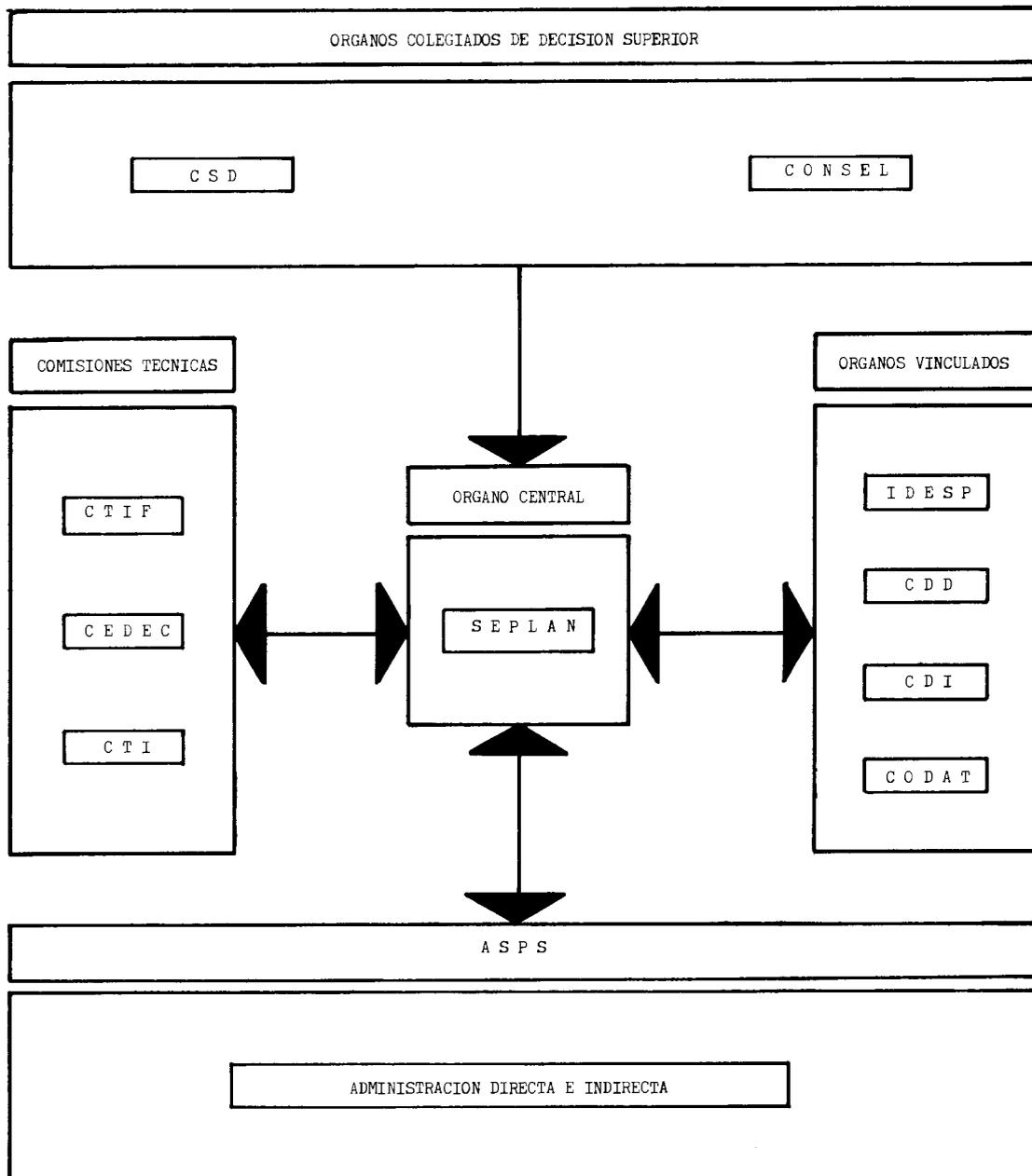
Así se permitirá gradualmente a los aparatos estatales atacar con mayor énfasis los problemas esencialmente cruciales y consonantes con las legítimas aspiraciones compartidas por la sociedad civil, en cuanto componentes de las unidades federativas, con mayor libertad en relación a la representatividad de esos problemas a las prioridades para la economía nacional.;

Por fin, la descentralización favorecerá aún más la correlación por parte de las principales disfunciones de la planificación estadual, tales como la superposición de las tres esferas del gobierno, la ambigüedad y la redefinición de la competencia entre planificación regional a cargo de la superintendencia regional y la planificación estadual, en cuanto a la capacidad de acción o de ejecución, la hipertrofia y obstinación de la administración federal, etc.

99/ Hay quien cree que a nivel internacional, el período actual y de transición hacia una nueva fase cuya tendencia deberá ser el resurgimiento del gobierno local, sustentado por una fuerte vocación de participación popular sustancial en la esfera de los asuntos públicos. "Se acepta (...) que el gobierno local moderno podría ser el marco más adecuado para colocar en práctica el criterio de la participación popular. Se acepta que vale la pena soportar una disminución de la eficiencia administrativa de corto plazo, para promover valores democráticos a través de la participación popular. El descubrimiento de que las ventajas de escala son a veces superadas por desventajas de escala también, sustenta el resurgimiento de los gobiernos locales. Las soluciones de escala mayor tienen también sus limitaciones y no siempre es correcto suponer que una unidad mayor es siempre más eficiente que una menor". Antoni Kuklinski, La perspectiva regional y la perspectiva nacional del gobierno local. IN: Antoni Kuklinski (org.). Desagregación regional de políticas y planes nacionales. Buenos Aires: Ed: SIAP. 1977. p. 337.

DIAGRAMA I

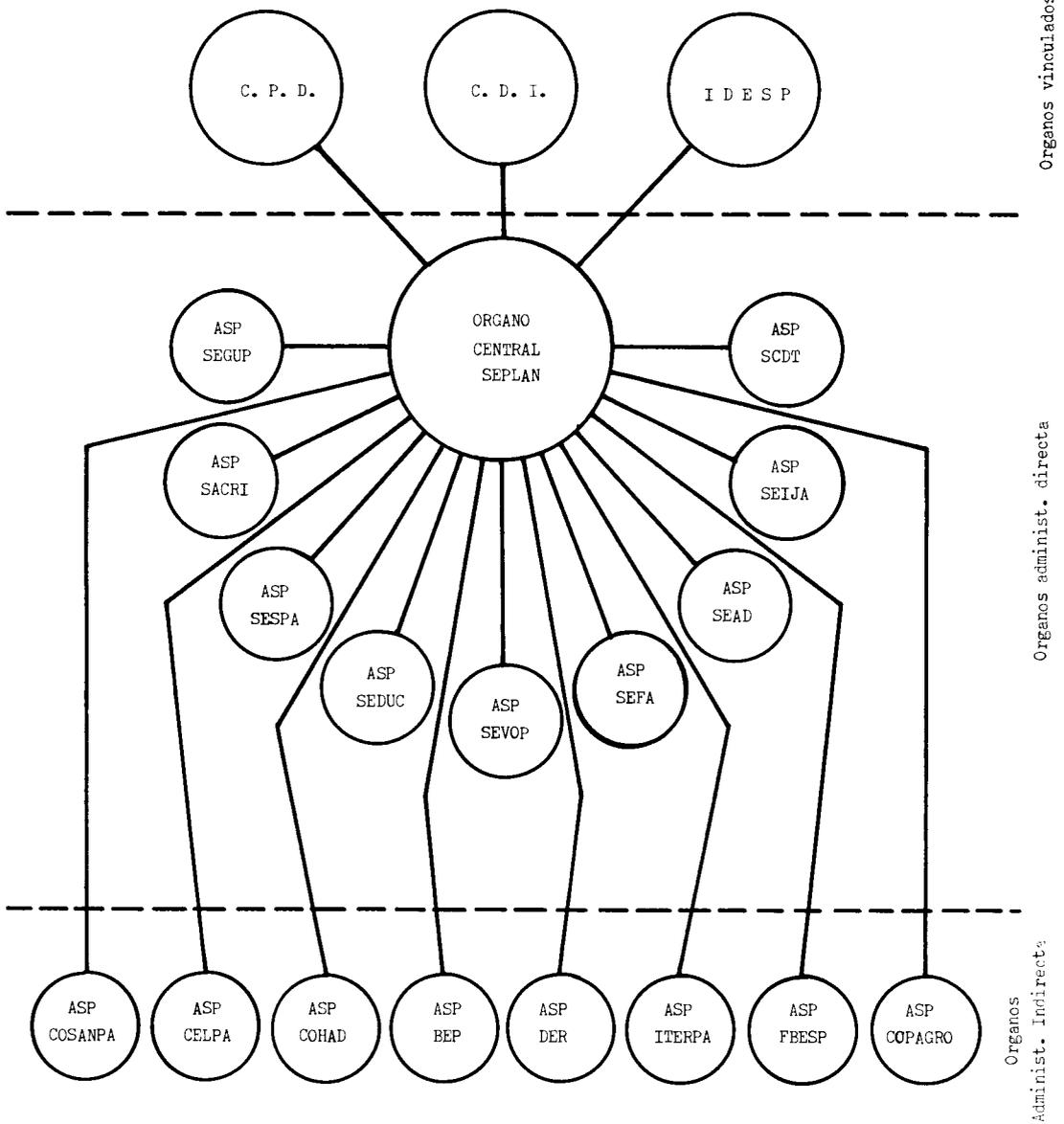
SISTEMA ESTADUAL DE PLANIFICACION ESTRUCTURA Y ORGANIZACION



Fuente : SEPLAN/Pa.

DIAGRAMA II

ORGANISMOS COMPONENTES DEL SISTEMA ESTADUAL DE PLANIFICACION



Fuente : SEPLAN/ Pa.

DIAGRAMA III

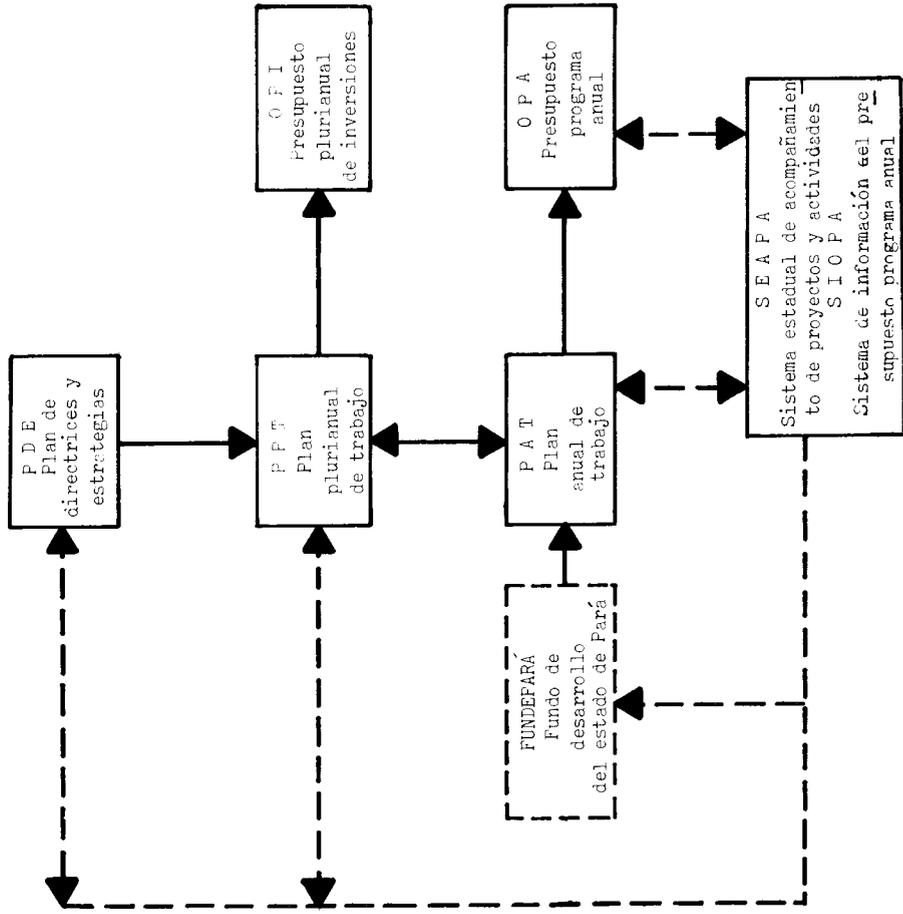
SISTEMA ESTADUAL DE PLANIFICACION : INSTRUMENTOS OPERACIONALES

SENTIDO / PLAZOS
 PLAN PROSPECTIVO
 DE DIRECTRICES
 Y ESTRATEGIAS PARA
 EL DESARROLLO

PLAN Y
 PRESUPUESTO
 DE
 MEDIANOPLAZO

PLAN
 PRESUPUESTO Y
 FONDO
 (anual)

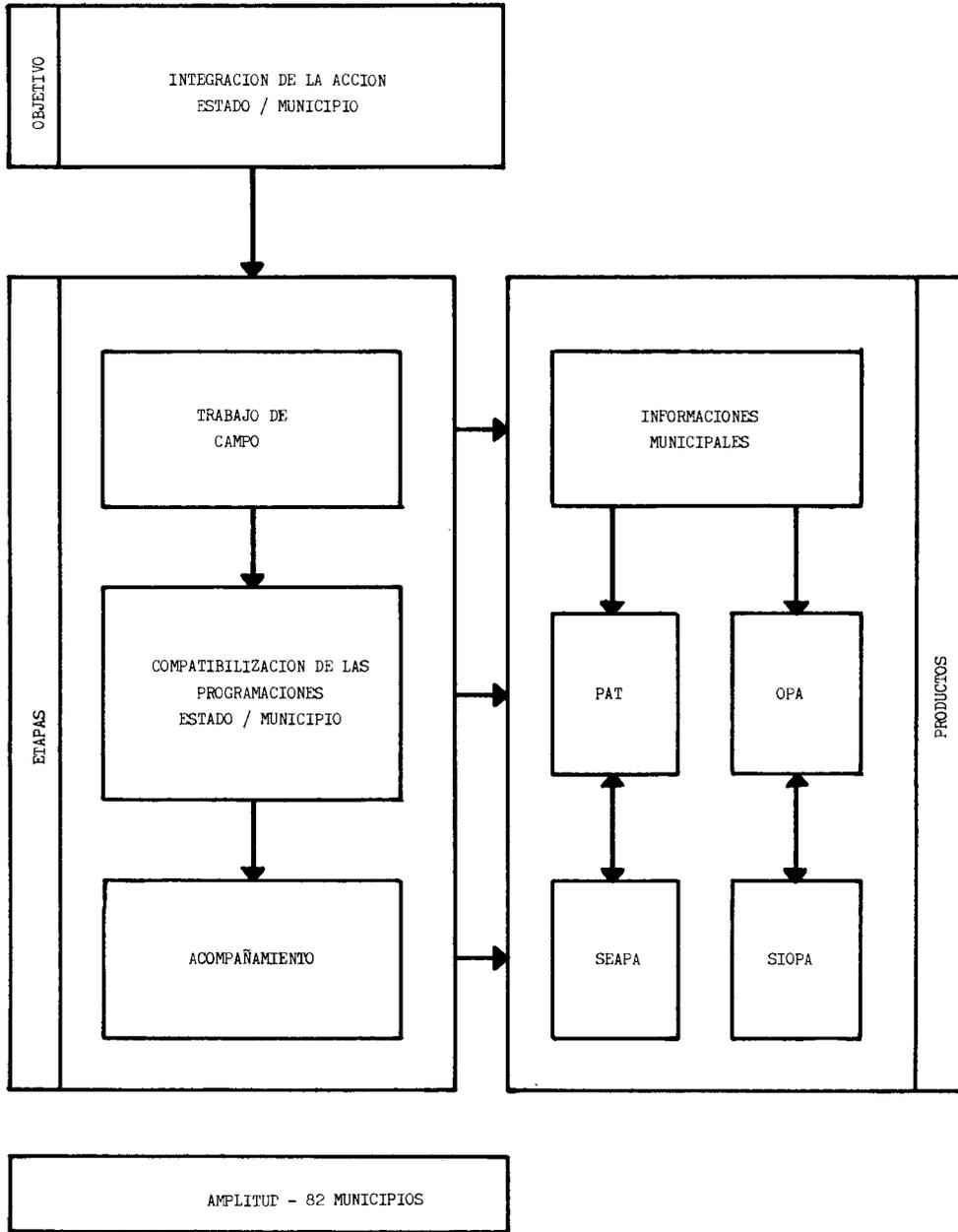
SISTEMA DE
 ACOMPAÑAMIENTO
 Y
 EVALUACION
 (anual)



Fuente : SEPLAN/ Pa.

DIAGRAMA IV

PGI - PLANIFICACION GLOBAL INTEGRAL



Fuente : SEPLAN/Pa.

PLANIFICACION ESTADUAL EN EL BRASIL:
LA EXPERIENCIA DE MINAS GERAIS ▲/

Paulo Roberto Haddad ▲▲/

Introducción

En los últimos 30 años Minas Gerais acumuló un rico acervo de experiencias de planificación que pueden analizarse en tres etapas distintas. La primera de ellas, iniciada con el Plan de Recuperación Económica y Fomento de la Producción de 1947, coincide con el comienzo de la planificación moderna en el Estado la cual se caracterizó por la elaboración de planes individuales sin que existiese una planificación global previa; se incluyen también entre esos planes el Plan de Electrificación de Minas, de 1950, que puede ser considerado una continuación del anterior sobre la materia, y del Plan-Programa de Belo Horizonte, de 1951.

La segunda etapa se inició dos decenios más tarde con la elaboración del Diagnóstico de la Economía Minera de 1968. Sin embargo, debe tenerse presente que el diagnóstico no correspondía a un plan y era más bien una amplia investigación sobre la economía del Estado, realizada por economistas del Banco de Desarrollo de Minas Gerais, en la cual se planteó la necesidad de adoptar un sistema de planificación centralizado y global que se apoyase en un estudio a fondo de la economía minera.

Por último, la tercera etapa de la experiencia de planificación de Minas Gerais comenzó con la Reforma Administrativa de 1971, que estableció el mecanismo central de planificación, y con la formulación del Primer Plan Minero de Desarrollo Económico y Social (I PMDS, 1971-1975).

▲/ El presente texto fue preparado por el señor Paulo Roberto Haddad, Secretario de Estado de Planificación y Coordinación General de Minas Gerais, para el "I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual" realizado en Brasilia, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1981 y organizado por el CENDES, ILPES/CEPAL y el PNUD.

▲▲/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a que está vinculado.

Sobre la base de una evaluación profunda de los problemas socio-económicos del Estado ese Primer Plan estableció como meta dos grupos de objetivos en función de las necesidades internas de desarrollo del Estado y del papel que Minas podría desempeñar en el proceso de desarrollo nacional teniendo en cuenta sus restricciones.

La diferenciación entre los objetivos de desarrollo regional del Estado de interés nacional y de interés estadual se tornó más evidente cuando se formuló el Segundo Plan Minero de Desarrollo Económico y Social (II PMDES, 1975-1979).

Al comparar los planes nacionales y los planes mineros de desarrollo económico y social (I PMDES y II PMDES), se observa que en lo que se refiere a objetivos prioritarios en su elaboración se procuró aprovechar al máximo las oportunidades creadas por la propia economía nacional.

En función de los objetivos establecidos en los Planes Nacionales (como por ejemplo, los que se refieren a la necesidad de desconcentrar las actividades económicas en la región Centro-Sur) se aplicaron instrumentos para orientar el proceso de desarrollo regional del Estado tales como incentivos fiscales para la actividad privada, participación en las inversiones financieras de algunos proyectos estratégicos, subvención de la oferta de infraestructura industrial, mecanismos de promoción de la inversión nacional y extranjera, líneas especiales de crédito a largo plazo.

Desde el punto de vista del funcionamiento, la experiencia de planificación estadual en Minas Gerais en el decenio de 1970 consolidó el estilo de planificación basada en la negociación. A partir del conocimiento de los programas prioritarios y los recursos existentes en el ámbito federal, de las líneas de financiamiento, de los fondos y las condiciones de acceso a ellos, el Estado pasó a adoptar un estilo de planificación adaptativo a través del cual elaboró innumerables programas y proyectos para negociar con los organismos federales y captar recursos de ellos.

La planificación basada en la negociación presenta sin embargo, aspectos positivos y negativos. Resulta adecuada para tratar determinados problemas estaduais de interés nacional, sobre todo las esferas del transporte, saneamiento básico, agricultura de exportación, sustitución de importaciones de insumos básicos, etc. Pero, por otra parte, a través de ella no se consigue encontrar una solución viable para ciertos problemas estaduais de interés estadual que no encuentran respaldo en los programas o en los fondos especiales del ámbito federal.

Por ejemplo, se observan graves desequilibrios regionales en el desarrollo de Minas Gerais y es así como en la región situada al Norte del paralelo 19 viven 4 millones de personas cuyo ingreso por habitante es inferior al del Estado más pobre del Nordeste. Ese es un problema estadual de interés estadual. En realidad, difícilmente se consiguen recursos para resolver los problemas de esa índole, porque los instrumentos de política y los medios necesarios para hacerlo están centralizados en el ámbito federal y estos problemas no llegan a tener una escala económica o el impacto político necesarios para movilizar las acciones del poder central.

Como resultado de la planificación basada en la negociación, la acción de los estados en esta materia está subordinada en gran medida a la planificación nacional y éstos ejecutan proyectos cuyas prioridades son definidas también en escala nacional. Evidentemente es

normal que así ocurra - las prioridades nacionales tienen que prevalecer sobre las prioridades regionales o locales - pero tampoco se está produciendo el equilibrio entre las prioridades, puesto que por efecto de los mecanismos tributarios y de la concentración del poder decisorio los estados no disponen de recursos para resolver los problemas estaduales de interés estadual y eso ocasiona una grave disfunción del proceso de planificación.

Pese a las serias restricciones de que adolece el proceso de planificación en el plano estadual, la administración actual de Minas en los últimos años ha procurado introducir algunas innovaciones en el estilo de actuación de las políticas públicas. Primero, el Estado, después de evaluar lo que había ocurrido en los últimos años, resolvió darle mayor énfasis a la programación del desarrollo social. Se sabe que durante mucho tiempo en el Brasil y en Minas Gerais prevaleció una concepción del desarrollo que postulaba que si se garantizaba una elevada tasa de crecimiento del producto interno bruto, y se ampliaban el excedente económico y la base tributaria, se producía un derrame de los beneficios que iría a beneficiar a los diferentes grupos sociales de las diferentes regiones.

Sin embargo, esa concepción puede ser refutada desde el punto de vista estadístico y empírico por lo ocurrido en el Brasil en general y en Minas Gerais en particular. Se sabe que si no se planifica el desarrollo social y si no se trabaja concretamente con la población que se desea beneficiar (los agricultores de bajos ingresos, la población periférica de la región metropolitana, etc.) a medida que el tiempo pasa, los mecanismos espontáneos del mercado contribuyen a concentrar cada vez más los beneficios del crecimiento. Esos mecanismos tienden a producir esa concentración por lo menos en la etapa de desarrollo por la cual está pasando el Brasil, porque en la medida en que no se imponen restricciones en materia de tecnología, de localización, y de escala de producción de las actividades de promoción industrial, pueden atraerse y estimularse proyectos que guarden poca relación con la base de recursos naturales de la región, que utilizan tecnologías perjudiciales para el medio ambiente o hacen uso intensivo del capital en una economía estadual que necesita generar más de 100 mil nuevos empleos por año.

Sin embargo, la acción pasada no sólo ha generado problemas pues también ha permitido acumular experiencias que ofrecen muchas posibilidades. Actualmente se cuenta con un mercado de trabajo mayor, un sector público fortalecido, instituciones privadas y públicas mejor estructuradas y dotadas de recursos humanos calificados que están en condiciones de actuar sobre un mayor número de objetivos de desarrollo. La alternativa que se tiene ahora es la de un crecimiento con redistribución. Eso significa en primer lugar, hacer una selección más adecuada de los proyectos que van a instalarse en la economía regional. Segundo, dejar de lado la tesis del derrame de los beneficios y programar de hecho el desarrollo social; con todo, no se trata simplemente de reestructurar el patrón de gastos en el presupuesto del Estado sino también de captar recursos disponibles en el ámbito federal y en las instituciones internacionales de fomento, y compatibilizar la programación de los proyectos del sector público con los intereses de la población elegida como meta. Y, tercero, fortalecer las instituciones, los grupos técnicos y el nivel de poder político que actúan junto a esas poblaciones.

Evidentemente no es esa una transformación simple y supone grandes cambios, pero ya se han observado algunos resultados positivos en Minas. Desde hace poco tiempo se está procurando poner en práctica en Minas un estilo de planificación participativa; es decir, en lugar de actuar sin consultar a la población de una región determinada respecto de una obra pública, un proyecto o una decisión que la beneficia, se hace participar al grupo que va a ser beneficiado en forma directa o indirecta por la decisión del gobierno, desde la concepción del programa o del proyecto hasta el seguimiento y control de su ejecución.

Se están llevando a la práctica diversas experiencias concretas para aumentar el grado de participación de la población elegida como beneficiaria del proceso de planificación. Esa participación comprende desde la creación de comisiones de planificación participativa integradas por líderes comunitarios, empresariales y eclesiásticos con arreglo al programa de centros intermedios hasta la experiencia del Programa de Desarrollo de Comunidades (PRODECOM) en virtud del cual los proyectos nacen y son elaborados dentro del marco de las propias comunidades. Existe pues la preocupación de restablecer o establecer un estilo de planificación participativa como intento de compatibilizar el proceso decisorio en la esfera pública con la apertura política.

Esa nueva experiencia se está consolidando con la ejecución del Tercer Plan Minero de Desarrollo Económico y Social (III PMDES, 1980-1983) a través de sus diversos programas y proyectos.

En este trabajo se hace una exposición somera de economía de Minas Gerais que llevó a formular el III Programa y se examinan algunos de sus programas principales: el Programa de Desarrollo de las Comunidades, el Programa Estadual de Centros Intermedios y el Programa de Promoción de los Pequeños Productores Rurales.

I. VISION PANORAMICA DE LA ECONOMIA MINERA EN EL DECENIO DE 1970

En el decenio de 1970 la economía minera experimentó profundas transformaciones por efecto de una política económica basada en los incentivos fiscales, la creación y consolidación de su infraestructura económica y la generación de grandes oportunidades de inversión en el Estado, además de su participación accionaria en el capital de empresas extranjeras y de estimular la modernización de diversas actividades agrícolas. En relación con el esfuerzo para atraer proyectos de inversión privados cabe destacar la experiencia con los incentivos fiscales del ICM puesta en práctica en Minas en aquel período y que tuvo resultados muy favorables para su economía. Esos incentivos concedidos en virtud de la Ley 5261 influyeron muchísimo para que 278 empresas (245 proyectos puestos en marcha y 33 en ejecución) se localizaran en el Estado y generaran casi 100 mil nuevos empleos directos.

En el período de 1970-1978, la tasa media de expansión anual del producto interno bruto de Minas fue de 10.2% y a ello contribuyeron principalmente los sectores de la industria manufacturera (9.6%), construcción civil (9.9%) y minería (13.3%). El cambio en la intensidad de las tasas de crecimiento desde el comienzo de los años 60 hasta 1978, se caracterizó fundamentalmente por el mayor dinamismo experimentado por todos los sectores, especialmente por la industria

de transformación que varió entre el comienzo y el final del período de 6.9 a 13.0%, la agropecuaria que lo hizo de 1.6 a 4.9% y la de la construcción, de 7.3 a 13.3%.

El producto interno bruto del Estado en todo el período comprendido de 1960 a 1978 mostró una tendencia similar a la del país en su conjunto (7.7 a 7.6% anual respectivamente). A partir de 1970, el dinamismo de Minas Gerais supera al del país (10.2% y 9.2% respectivamente).

Incluso cuando se agotó en el Brasil la etapa de crecimiento que se ha dado en llamar del "milagro económico", la economía minera continuó creciendo a tasas extremadamente elevadas, fenómeno que se atribuye principalmente al gran número de proyectos industriales de expansión e instalación aprobados en los años 70, a la realización de grandes inversiones autónomas por empresas públicas (como las del Valle del Río Doce, USIMINAS Y ACOMINAS) y al cambio en la composición de la estructura industrial del Estado en favor de ramas de bienes intermedios e insumos básicos, cuya demanda era creciente.

Las altas tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto de Minas (14.4; 10.4 y 10.9%) de 1975 a 1977 hicieron pensar que Minas Gerais constituía un "oasis de desarrollo" en una coyuntura nacional e internacional recesiva. Posteriormente, el crecimiento del producto interno bruto de ese Estado bajó a 3.4% en 1978 y subió a 6.5% en el año siguiente.

Después de esa etapa de gran auge industrial, Minas Gerais se vio obligada a reconocer que no constituía excepción en el ámbito nacional e internacional y a reflexionar en forma realista sobre las características de su desarrollo social y económico ante la nueva coyuntura surgida. Debe tenerse presente que el crecimiento acelerado de la economía de Minas en el decenio de 1970 no estuvo acompañado por un desarrollo social satisfactorio. El modelo adoptado en Minas Gerais muestra la misma tendencia que se registra en el modelo nacional en cuanto a la concentración de las actividades económicas en pocas regiones, y se destacan los procesos de concentración espacial y personal del ingreso, del capital industrial, de la propiedad y del acceso a la tierra y de las oportunidades de ocupación. A esos procesos pueden atribuirse importantes diferencias en las condiciones de vida de los habitantes de las regiones menos favorecidas por efecto de las desigualdades de acceso a las oportunidades de empleo, de ingresos y de los servicios básicos, tales como el agua, saneamiento, energía eléctrica, educación, salud, etc.

El ingreso por habitante de las regiones en las cuales vive casi un tercio de la población estadual, cuales son los Valles de Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Rio Doce y São Francisco, representa sólo el 30% del ingreso por habitante del Brasil. El perfil de la distribución del ingreso personal en Minas Gerais muestra una fuerte intensificación de la desigualdad entre 1970 y 1978. El grupo que comprende al 5% de los más ricos que en 1970 percibía 33% del ingreso estadual pasó a percibir 38% en 1978 en tanto que la participación del 50% de los más pobres disminuyó de 15% en 1970 a 13% en 1978. Por otra parte las informaciones del censo de población indican que un 69.37% del total de domicilios existentes en Minas Gerais carecía de agua por tubería; un 59.46% no tenía iluminación eléctrica y un 82.33% no estaba conectado a la red de alcantarillado.

II. EL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MINAS

Ante la necesidad de modificar el estilo de crecimiento imperante por sus efectos concentradores del ingreso y la riqueza, el III Plan Minero de Desarrollo Económico y Social, 1980-1983 le dio primera prioridad al desarrollo social. Cabe tener presente que el objetivo de reducir la distancia entre el desarrollo económico y el social no significa relegar a segundo plano el ritmo de crecimiento de la economía. Se consideró que una tasa de crecimiento de 6 a 7% es indispensable para que aumenten el ingreso y el empleo; ese es el límite inferior que debe alcanzarse en el plano económico para que no se agudicen aún más los problemas sociales.

Para lograr esta tasa de crecimiento se procura consolidar los grandes proyectos que se están instalando en el Estado (ACOMINAS, Siderúrgica Mendes Junior, expansión de la Empresa FIAT, Helibrás y el Ferrocarril del Acero), además de atraer nuevos proyectos como el aeropuerto metropolitano de Belo Horizonte, el correspondiente a la IV Etapa de USIMINAS, y el del Complejo Químico del Triángulo.

Se advierte claramente en ese III Plan, la preocupación por el desarrollo social, cuando hace hincapié por ejemplo en que es crucial propiciar el acceso de las poblaciones periféricas a los bienes y servicios públicos; que es necesario poner en práctica una amplia política de desarrollo social con participación de las comunidades que serán beneficiadas; que es preciso promover a los segmentos más pobres del sector rural procurando al mismo tiempo abastecer a los centros urbanos de productos alimenticios a precios más bajos y de manera estable. Como se destaca en el III Plan, es preocupación fundamental del Gobierno de Minas satisfacer las necesidades de la población de la periferia de las grandes ciudades y de las regiones más deprimidas, así como de los agricultores de bajos ingresos que son segmentos marginados del mercado de bienes y servicios públicos y privados.

En los programas que serán analizados detenidamente a continuación se observa que la planificación participativa es la característica intrínseca del actual Plan de Desarrollo Económico y Social de Minas que lo diferencia de los anteriores. La planificación participativa consiste en la elaboración de una estrategia administrativa teniendo en cuenta los deseos, sugerencias, y proposiciones de la comunidad que se averiguan a través de consultas a todos los sectores de la población a fin de optimizar la aplicación de los recursos escasos del presupuesto en proyectos que realmente atiendan las necesidades de la colectividad.

Se justifica ese proceder pues se sabe que cualquier plan de gobierno corre el riesgo de transformarse en un documento sin ninguna expresión histórica si no ha sido organizado a partir de la nueva realidad política y social en que se vive, en que deben ser oídas y atendidas en la medida de lo posible las reivindicaciones de las diferentes clases sociales y segmentos de la población de Minas.

A. Programa de desarrollo de las comunidades (PRODECOM)

El Programa de Desarrollo de las Comunidades (PRODECOM) fue establecido en 1979 según el estilo de planificación participativa para aprovechar los recursos existentes en los núcleos comunitarios y que permanecían latentes por falta de un agente catalizador.

El PRODECOM coloca recursos del Tesoro del Estado a disposición de las comunidades carentes que se complementan con los recursos generados por las propias poblaciones beneficiarias. El programa proyecta financiar, a fondo perdido, obras de infraestructura prioritaria que mejoren la calidad de la vida y que satisfagan las necesidades básicas de las comunidades y sus recursos deben utilizarse para poner en práctica los proyectos seleccionados por los propios habitantes. Como ejemplo puede citarse el caso de una comunidad que tiene interés por la ejecución de obras o servicios, o de ambos, de uso común para satisfacer sus propias necesidades o generar ingresos o para cumplir ambas finalidades. La población de esta comunidad participa con recursos humanos (ayudantes, albañiles, maestros de obras, etc.) y materiales (parte del material de construcción, herramientas, terrenos, utensilios necesarios para el funcionamiento, etc.) y le corresponde al PRODECOM suministrar los recursos financieros, técnicos y administrativos complementarios.

El Programa de Desarrollo de las Comunidades es administrado por un Consejo Deliberativo compuesto por representantes de las Secretarías de Estado de Planificación y Coordinación General; la Secretaría de Estado del Trabajo, Acción Social y Deportes; de Salud; Educación; de Agricultura; de Gobierno. Asimismo participan representantes del Banco de Desarrollo de Minas Gerais, la Caja Económica Estadual y la Fundación João Pinheiro, del Servicio Voluntario de Asistencia Social (SERVAS) y tres representantes de la comunidad.

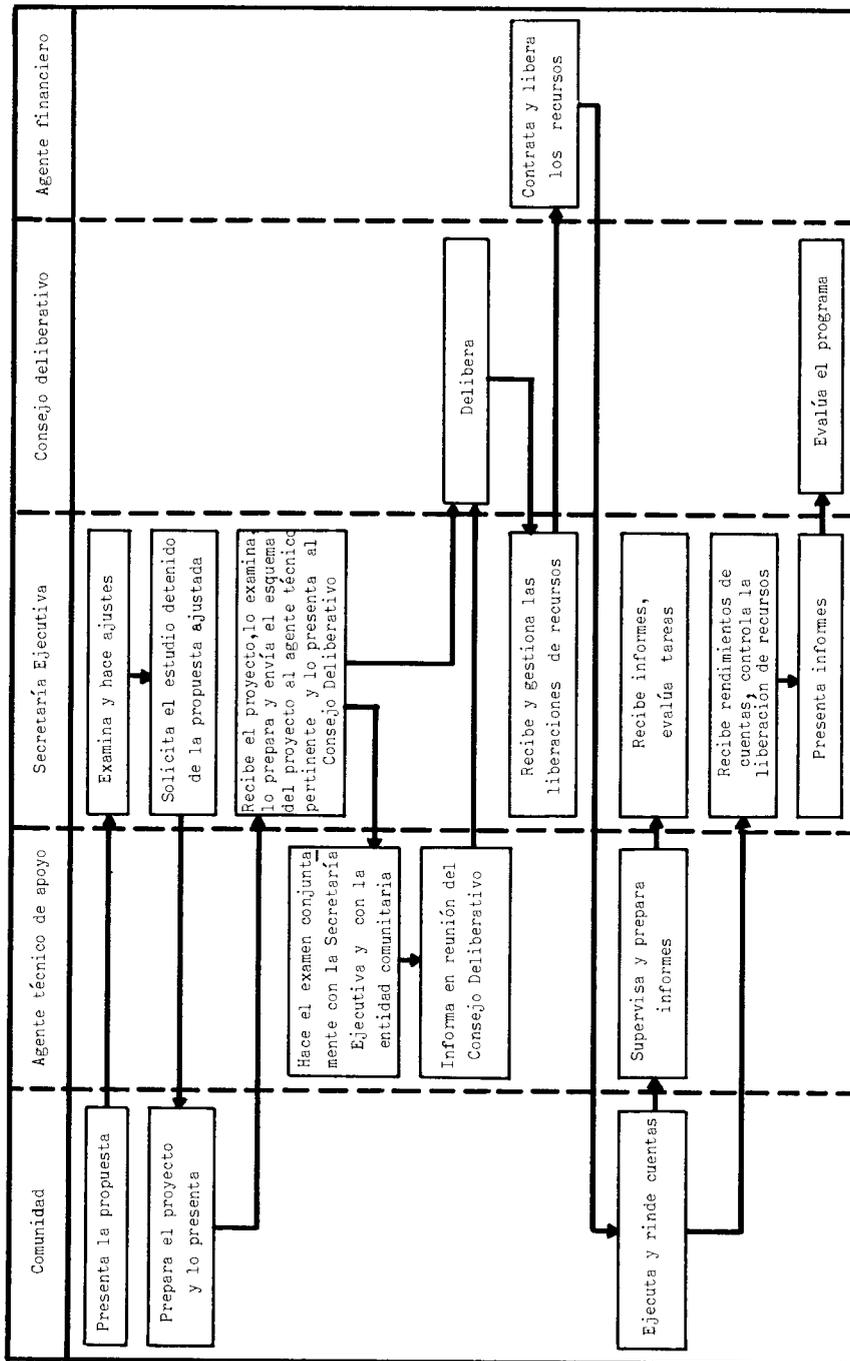
De ese modo, si los pobladores de una comunidad reunidos en una asociación con personalidad jurídica deciden construir una obra de interés colectivo, preparan un anteproyecto de construcción, enumeran los recursos disponibles de la comunidad tanto humanos como materiales, y tanto propios como donados, y lo someten a consideración de la Secretaría Ejecutiva. Esta selecciona las propuestas que se ajustan a los objetivos del Programa.

Una vez acogido el proyecto la Secretaría Ejecutiva solicita a la comunidad aclaraciones o detalles complementarios. Todo proyecto cuenta con un agente técnico de apoyo y que es el órgano o entidad gubernamental que se encargará de la coordinación ejecutiva del proyecto según el tema o sector específico a que se refiera. Dicho agente técnico, conjuntamente con la entidad comunitaria y la Secretaría Ejecutiva, examinan la viabilidad, importancia e interés del proyecto y elaboran sus pormenores técnicos.

Cumplidas satisfactoriamente estas exigencias el proyecto es presentado al Consejo Deliberativo que, teniendo en cuenta los criterios y prioridades establecidos, aprueba el proyecto y autoriza la liberación de los recursos a través de la Secretaría Ejecutiva.

Gráfico 1

PROCEDIMIENTOS PARA OBTENER RECURSOS DEL PRODECOM



Los recursos colocados a disposición de la comunidad, a fondo perdido, constituyen una proporción que no excede al 50% de los recursos totales con que cuenta el proyecto; la mano de obra y los materiales que la comunidad ofrece en contrapartida como aporte que se evalúan a precios de mercado.

Los diversos proyectos ejecutados y en marcha permiten establecer que PRODECOM tiene cuatro grandes campos de acción que abarcan proyectos cuyos objetivos es el mejoramiento del nivel nutricional de la población; proyectos generales de servicios; proyecto de mejoramiento urbano en áreas muy congestionadas, especialmente barrios de tugurios y barrios periféricos de la región metropolitana; y proyectos de habitación popular.

A continuación se define el alcance de esos grandes campos y el tipo de proyecto aprobado en esos cuatro grandes grupos:

1. Proyecto de apoyo al mejoramiento nutricional

En este primer grupo están comprendidos los proyectos para estimular la creación de puestos de abastecimiento comunitario, mercados expeditores y receptores, huertas y huertos caseros o comunitarios, granjas para la crianza de cabras lecheras, panaderías, la avicultura para la producción de huevos, la crianza de cerdos, la legitimación de tierras y de apoyo a pequeños agricultores.

2. Proyectos de servicios

En este grupo se destacan los proyectos de lavanderías comunitarias, fuentes de agua, pequeños sistemas de abastecimiento de agua, pozos negros, filtros, artesanía, hospitales, atención dental, actividades culturales. Este grupo comprende asimismo las áreas de servicios y actividades comunitarias respecto de las cuales las comunidades eligen el equipo que necesitan y que van a construir y administrar. Por ejemplo, salón comunitario, puesto de abastecimiento, campo deportivo, etc.

3. Proyectos de mejoramiento urbano

Están comprendidos en ellos las acciones de los moradores de la periferia urbana destinadas a la regularización de las calles, pavimentación, colocación del encintado de las aceras, canaletas, recolección de basura, iluminación pública y domiciliaria, abastecimiento de agua, patrones simplificados, etc. En este grupo están también incluidos los proyectos del área de servicios y actividades comunitarias y de mejoramiento habitacional.

4. Financiamiento para habitación popular

Con arreglo a estos proyectos se procura sumar la potencialidad existente en las comunidades al esfuerzo del gobierno para atenuar este gran problema social de la falta de habitación popular. Los programas hasta entonces dirigidos por los organismos públicos se caracterizaban por la participación de las municipalidades y por la producción de conjuntos habitacionales sobre una base geográfica. Ahora se busca una nueva alternativa que se caracterice por la participación de las comunidades y la producción de proyectos unitarios, que creen conjuntos habitacionales sobre bases matemáticas para cada comunidad. Así, se puede utilizar todo el capital social invertido en el sector y se crea la oportunidad de aprovechar más de medio millón de terrenos desocupados existentes en el Estado dotados ya de cierta infraestructura y equipamiento urbano; por ejemplo, en algunos ya están abiertas las calles, y cuentan con transporte e iluminación; otros tienen

además de esos beneficios agua, escuelas y puestos de salud, etc. Otro aspecto importante en este programa es la posibilidad de transformar en habitable una casa que no lo es, refaccionándola, ampliándola o poniéndole término a la construcción.

Se aplica el criterio restrictivo de prohibir el financiamiento de proyectos de carácter privado y asimismo de obras que tradicionalmente incumben a otros sistemas operativos, como escuelas regulares, hospitales, electrificación, etc. Por esa razón, fueron rechazados muchísimos proyectos que no tenían carácter comunitario sometidos a consideración de la Secretaría Ejecutiva. Otros que son de competencia de los organismos regulares del Estado fueron orientados hacia los órganos cuya ejecución les ha sido encomendada por la Constitución.

Para dar cumplimiento a su objetivo de sumar esfuerzos a fin de apoyar a las comunidades que procuran desarrollarse, el PRODECOM cuenta en las etapas de examen, ejecución y evaluación de los proyectos con la cooperación institucional y técnica de los diversos sistemas operacionales del Estado. El Banco de Desarrollo de Minas Gerais actúa como agente financiero, al poner a disposición de las entidades comunitarias, a fondo perdido, los recursos aprobados por el Consejo Deliberativo.

Las actividades desarrolladas por el PRODECOM entre agosto de 1979 a septiembre de 1981 arrojan en términos globales resultados positivos. El Consejo Deliberativo además de realizar una evaluación permanente de la marcha del programa, aprobó en total 355 proyectos que representan deseos comunitarios bastante diversificados que van desde la prestación de servicios básicos hasta la generación de empleos. Noventa y siete de estos proyectos corresponden a la capital y 258 al interior.

El PRODECOM cuyos resultados aprobados ascendían a aproximadamente 286 millones de cruzeiros pudo captar 7 355 millones de cruzeiros en recursos procedentes de otras fuentes o latentes en las comunidades, y obtuvo la participación o benefició a más o menos 1 052.182 personas. Para PRODECOM el costo por persona beneficiada es bajo, representa en promedio alrededor de 272.14 cruzeiros y varía de 3.5 cruzeiros para proyectos como el del huerto comunitario en Cássia en el Sudoeste de Minas hasta un máximo de 2 500 cruzeiros para el proyecto de ampliación de una banda de música para los pequeños de Don Bosco, actividad cultural desarrollada en la periferia de Belo Horizonte.

Si bien una evaluación global del programa desde el punto de vista de los efectos y repercusiones sería todavía prematuro, el PRODECOM se ha ido transformando en un importante instrumento gubernamental que permite poner en práctica el planeamiento participativo al que apuntaba el tercer plan minero de desarrollo económico y social al inducir la modernización del esfuerzo y de la capacidad creativa de las comunidades, adormecidas por falta de estímulo que los aglutine y los oriente.

El programa procura propiciar la formación y la consolidación de una cultura y una práctica comunitaria además de tener simultáneamente como prioridad máxima la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad utilizando sustancialmente sus propios recursos, la fuerza de trabajo que surge de la adhesión libre de la comunidad a la consecución de objetivos fijados por la comunidad por consenso.

Esta es una situación en que el paternalismo tradicional del Estado, que se expresa en la figura de "donante" en el proceso de planificación, es sustituida vigorosamente por una acción concertada de las organizaciones comunitarias con el Estado.

Es necesario destacar, no obstante, que los proyectos del PRODECOM pese a su importancia en función de la movilización de recursos latentes y de la participación comunitaria, tienen repercusiones relativamente limitadas sobre los procesos sociales que generan los problemas que se procura resolver. En ese sentido se están poniendo en práctica otros programas de alcance más amplio que procuran ejercer una influencia más profunda los factores determinantes de la pobreza urbana y rural en el Estado. Entre ellos cabe mencionar el Programa Estadual de Centros Intermedios y el Programa Estadual de Estímulo al Pequeño Productor Rural por las innovaciones metodológicas que presentan desde el punto de vista del estilo de la planificación participativa.

B. Programa estadual de centros intermedios

El Programa Estadual de Centros Intermedios o de Ciudades-Dique está enmarcado en el contexto más amplio de la promoción del bienestar social y constituye también un importante instrumento para las políticas de desarrollo económico y social. Sin embargo, en el caso concreto de Minas Gerais una política de centros intermedios adquiere especial importancia. En primer lugar, el espacio que en Minas se caracteriza por fuertes desigualdades regionales, está además sometido al poderoso influjo de diversas áreas de otros Estados. Si esta proximidad y polarización permiten por una parte que algunas regiones de Minas se beneficien de los efectos de "rebalse" de esas regiones, por otra parte crea problemas en la organización espacial interregional. Segundo, la red urbana de Minas muestra desequilibrios y discontinuidades y presenta un elevado grado de primacía urbana en circunstancias que la metrópolis no ha alcanzado aún el tamaño y la importancia funcionales que le permitirían polarizar e integrar todo el territorio. Tercero, el proceso de crecimiento económico estadual caracterizado por oscilaciones y por períodos prolongados de estancamiento relativo, generó importantes movimientos migratorios hacia otras regiones del país (se estima que en los años 70 emigraron a otros estados más de un millón de habitantes de Minas), en tanto que algunas regiones carecen de mano de obra calificada para las tareas que demanda el reciente desarrollo industrial, y otras aparecen despobladas, ya sea porque son incapaces de atraer a la población o de retenerla. Cuarto, el nivel de desarrollo alcanzado no ha sido capaz de atenuar los fuertes desequilibrios sociales; así las condiciones de vida de la población del Estado, y especialmente de los sectores más pobres, son insatisfactorios tanto en términos relativos como absolutos pese a que obedecen a factores distintos y presentan diferencias regionales.

Dadas esas características las políticas de organización espacial y de desarrollo urbano y regional se orientan conforme a tres directrices principales:

1. La necesidad de llevar a la práctica programas y proyectos que faciliten una mayor integración entre las diversas regiones del territorio de Minas y entre éstas y otros estados; una integración que permita una difusión mayor y más homogénea del desarrollo en todas las áreas;
2. La necesidad de llevar a la práctica acciones gubernamentales tendientes a establecer polos regionales, a apoyarlos y a impartirles dinamismo, que contribuyan no sólo a una mayor irradiación intrarregional de los beneficios y procesos que caracterizan el desarrollo,

sino también a elevar el nivel jerárquico de los diversos centros urbanos creando una estructura de lugares centrales más equilibrada.

3. La necesidad de dar atención a regiones situadas en las proximidades de otros centros dinámicos del país y que pueden beneficiarse por eso del rebalse de actividades tanto urbanas (industrias y servicios) como rurales.

Dado que el panorama era tan complejo y heterogéneo y que las necesidades eran tan diversificadas se preparó para el Estado un programa de ciudades-dique destinadas a cumplir objetivos múltiples y se tuvo en cuenta no sólo los aspectos intraurbanos sino principalmente las relaciones entre las diversas ciudades con las regiones subordinadas a ellas. Por este motivo, la metodología que se necesitaba para elaborar un programa basado en una estrategia de ese tipo debía ser más compleja y limitarse no sólo a seleccionar un número determinado de ciudades en función de su tamaño y sus funciones y ejecutar allí un conjunto uniforme de proyectos. Se partió de un análisis global del Estado y de su sistema urbano y se eligieron áreas, regiones y ciudades ubicadas estratégicamente en este sistema y se propusieron proyectos concretos capaces de promover cambios que satisficiesen las exigencias más generales de la política de desarrollo urbano y regional del Estado.

Como el programa de centros intermedios fue concebido porque existía una multiplicidad de objetivos y había una relación recíproca entre ellos, es necesario mostrar los principales ejes en torno a los cuales se organizan y sintetizan los objetivos generales del programa:

a) La preocupación por el bienestar y las condiciones de vida de la población del Estado, especialmente la de bajos ingresos (que perciben menos de tres salarios mínimos). A este respecto, el programa procura poner en práctica proyectos cuyo objetivo sea mejorar las condiciones de vida en esa población privilegiando a los que proporcionen mayor participación para el trabajo, mejores servicios de consumo colectivo y mejores salarios; además, el programa tiene por objeto también dar más importancia a las áreas y ciudades que presentan volúmenes tanto absolutos como relativos de población carente y una infraestructura de servicios precaria o congestionada;

b) Preocupación por la dinámica demográfica de las diversas regiones del Estado. Desde ese punto de vista el programa tiene como objetivo poner en práctica proyectos que permitan contener las corrientes migratorias generadas fundamentalmente por factores de expulsión en áreas estancadas o congestionadas; con ese criterio se eligieron ciudades o áreas que puedan desempeñar un papel destacado en la reorientación y contención de las corrientes migratorias teniendo presente la meta de lograr una mejor distribución espacial de la población del Estado;

c) La preocupación espacial o urbano/regional. Para atender a esa preocupación el programa debe darle importancia a los proyectos que contribuyen a elevar el nivel jerárquico de la ciudad sea mejorando sus funciones de lugar central y creando condiciones para el desarrollo y la integración microrregional de los mercados polarizados por diversos centros, o facilitando el establecimiento de diversas actividades económicas urbanas, agroindustriales o rurales que pueden contribuir mucho al crecimiento; desde ese punto de vista se eligieron áreas y lugares que por su localización y función en la red de lugares del sistema urbano de Minas tienen posibilidades de promover una mayor integración entre las diversas regiones económicas del Estado;

d) La preocupación por el dinamismo de la base productiva (potencial de retorno). Desde ese punto de vista, el programa privilegia las regiones que muestran intenso dinamismo en su base productiva y que a través del estímulo del poder público, pueden responder más rápidamente a las inversiones del sector privado; esas regiones tienen un potencial de desarrollo que es necesario fomentar y eso ciertamente tendrá repercusiones positivas sobre los aspectos aludidos: la pobreza, la migración y la organización espacial.

De esta manera se definieron 14 Centros Intermedios en el Estado de Minas a partir de determinados criterios cuantitativos que tuvieron en consideración aspectos demográficos espaciales relativos a la pobreza urbana y a la posibilidad de retorno de cada una de las 52 microregiones funcionales polarizadas del Estado.

Esos centros son: Coronel Fabriciano, Gobernador Valadares, Itajubá, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlandia, Varginha, Ipatinga, Timóteo, Tres Corações y Unai, con una población de 2 millones de habitantes.

Después de haberse definido los centros intermedios se inició la identificación de los programas y proyectos prioritarios para cada centro teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- i) aumentar el ingreso de la población económicamente activa;
- ii) aumentar la productividad del sector urbano "informal";
- iii) ampliar la oferta de bienes básicos, habitación, educación y servicios de salud;
- iv) aumentar la oferta de empleo y contribuir a la vez a la desconcentración espacial y personal del ingreso;
- v) reducir la migración rural-urbano y urbano-rural;
- vi) robustecer o crear nuevas articulaciones entre los centros urbanos intermedios y el sistema espacial regional.

No existe un conjunto homogéneo de proyectos aplicables en todos los centros. La acción del Estado es dirigida selectivamente y con distinto énfasis, tanto en lo que se refiere a los problemas urbano-regionales de interés nacional, como a los de interés estadual y hacia soluciones que por su naturaleza tengan repercusiones de corto plazo y por su magnitud permitan la formación de una red de ciudades más integradas a mediano y largo plazo. Para elegir esos proyectos se hizo una amplia consulta con los líderes (oficiales y oficiosos) de modo que se pudiesen incorporar sus ideas, sugerencias y críticas en la estructuración del programa y contar con su participación en la concepción y ejecución de sus proyectos.

En cada centro intermedio se está estableciendo una Comisión de Supervisión de la Planificación Urbana, compuesta por representantes de la Municipalidad, de la Cámara Municipal, de los órganos que participen en el Programa y de la comunidad y que está facultada para supervisar los trabajos de puesta en práctica del programa en la ciudad, y evaluar si se adapta a los intereses y a las exigencias de la comunidad.

Además, se procuró identificar en cada proyecto o acción gubernamental cuáles son los grupos sociales que reciben los beneficios directos o indirectos pues los esquemas de control del programa deben garantizar que se favorezca efectivamente a la población beneficiaria, o sea que los grupos de menor ingreso de los centros intermedios o de las regiones rurales fuertemente vinculados a esos centros perciban la mayor proporción de los beneficios que genere el programa.

Los recursos del programa se concentran principalmente en aspectos de la infraestructura social (salud, educación, saneamiento, etc.) y en la generación de empleos para la mano de obra menos calificada. El programa que se aplicará durante un período de cinco años (1982-1986) tiene como objeto crear cerca de 25 000 empleos directos.

Los principales elementos del programa son:

1. Estímulo y apoyo de las actividades productivas
 - a) apoyo de las actividades productivas;
 - b) apoyo de las actividades artesanales;
 - c) programa de permatitas (respaldo de las actividades extractivas mineras);
 - d) distritos agroindustriales y galpones industriales, y
 - e) abastecimiento agrícola.
2. Crédito a la pequeña empresa
3. Capacitación de la mano de obra
4. Desarrollo social
 - a) salud;
 - b) educación;
 - c) central de materiales;
 - d) saneamiento (agua y alcantarillado);
 - e) subcentros de barrios, y
 - f) acceso a la justicia para la población de bajos ingresos.
5. Infraestructura urbana
 - a) transporte;
 - b) saneamiento (desagues pluviales, avenamiento), y
 - c) planificación municipal.

C. Programa estadual de promoción del pequeño productor rural

Uno de los principales programas en marcha del Estado de Minas Gerais en este momento por la magnitud de los recursos y por el número de municipios incluidos, es el Programa Estadual de Promoción del Pequeño Productor Rural. Según el análisis hecho con arreglo al programa, los pequeños productores de ingresos bajos se encuentran sometidos a un proceso que gradualmente ha ocasionado su empobrecimiento relativo. La estrategia para revertir o, por lo menos, modificar la forma y el carácter de esa tendencia debe evidentemente atacar las causas que la determinan, pues de otro modo, todos los programas y proyectos cuyo objetivo es mejorar la situación del pequeño productor serían ineficaces. El avance de la economía de mercado en el plano nacional con el consiguiente aumento de la productividad del trabajo en todas las ramas de la producción social y la intensificación de la especialización de las unidades productivas va rompiendo paulatinamente el equilibrio de la pequeña producción agropecuaria obligándola a vincularse cada vez al mercado y adoptar técnicas productivas que requieren recursos que los pequeños productores no poseen y a especializarse cada vez más, con la consiguiente ruptura de la unidad entre explotación agrícola, pecuaria y forestal, que le es indispensable para reproducirse.

Por otra parte, se observa que la pequeña explotación agropecuaria queda invariablemente al margen de los instrumentos públicos de apoyo a esa actividad para no mencionar la falta de acceso de los

servicios privados. En lo que se refiere al primer caso, los gobiernos que se han sucedido en el Brasil han orientado invariablemente sus esfuerzos al sector agropecuario pues han respaldado las explotaciones grandes y medianas que son aquellas capaces de modernizarse con mayor rapidez y de responder a la necesidad de generar excedentes exportables. En el segundo caso, se establece una encarnizada competencia entre las unidades productivas medianas y grandes del sector agropecuario y las unidades pequeñas y a las cuales se les dificulta o impide el acceso a los servicios de apoyo y a los fondos destinados al sector agropecuario por el sector privado.

Como se sabe, durante el último período de expansión de la economía brasileña (1967-1974) la política económica le prestó poca o ninguna atención a los pequeños productores agropecuarios y a los trabajadores rurales. La acción gubernamental en el campo se limitó a estimular las grandes explotaciones que suelen utilizar máquinas e insumos modernos y que se dedican a cultivos de gran valor comercial y especialmente destinados a la exportación. Y ni siquiera los pocos programas que teóricamente procuraban recuperar la producción de la pequeña empresa rural dieron resultados en la práctica, muchas veces debido al inadecuado uso de los mismos instrumentos de política que se aplican en una agricultura desarrollada. En realidad, esa atención especial a los grandes productores se basaba principalmente en la orientación política más general que veía en el crecimiento de la producción su finalidad principal. Sin embargo, cuando terminó el ciclo reciente de expansión de la economía brasileña y se inició la crisis actual surgieron condiciones favorables para introducir modificaciones en la orientación política vigente con el robustecimiento del enfoque social en el tratamiento de los problemas del campo.

El Programa de Promoción de los Agricultores de Bajos Ingresos (MG II) constituye una tentativa sistemática y general de recuperación de la pequeña producción agropecuaria en el Estado de Minas Gerais. Tiene carácter genérico dados sus amplios alcances; de hecho, ese programa nació sobre la base de la experiencia del PRODEMATA, la cual demostró concretamente la posibilidad de aumentar el nivel de ingreso y de riqueza de los pequeños productores además de propiciar el aprovechamiento global y racional de sus propios recursos. Sin embargo, en el caso de PRODEMATA la experiencia se limitaba a la micro-región homogénea de la zona destinada al cultivo del café en el Sudeste de Minas Gerais. Debía su carácter sistemático a que fue concebido como plan de desarrollo rural integrado en el cual se procura considerar la pequeña producción desde un punto de vista global tanto en función de sus necesidades internas como de sus relaciones recíprocas con el sector urbano y la infraestructura. En realidad ya en el PRODEMATA había una concepción de programa integrado; sin embargo, esta integración era sólo parcial y no incluía muchísimos componentes que ahora están siendo considerados en el Programa (MG II).

Ese programa, además de constituir la primera tentativa global e integrada para resolver el problema de pobreza rural de Minas, contiene líneas de acción que si bien existen desde hace mucho tiempo no habían sido hasta ahora aprovechadas en todas sus posibilidades. Así, ocurre por ejemplo, con el caso de las asociaciones y de las líneas de apoyo a las comunidades rurales. Pueden destacarse tres niveles en que serán puestos en prácticas esas medidas, para 30 000 productores

concentrados en 102 municipios de las cuatro siguientes regiones geográficas del Estado: el Nordeste, el Valle del Rio Doce, la zona destinada al cultivo del café y el Sur de Minas, con una superficie de 60 000 km² y una población de 1 millón de habitantes:

1. Apoyo a la producción y comercialización de la producción del pequeño productor (incluida su organización).
2. Localización estratégica de la infraestructura económica y social.
3. Fortalecimiento de las instituciones encargadas de elaborar y ejecutar proyectos que benefician a los pequeños productores.

Entre los principales instrumentos para poner en marcha el programa, cabe destacar:

a) el fortalecimiento de los núcleos urbanos preseleccionados para ejercer la función de lugar central en la prestación de servicios económicos y sociales básicos a toda la región;

b) el mejoramiento de la infraestructura de educación, salud, habitación y saneamiento;

c) el estímulo a la investigación tecnológica, la asistencia técnica y la divulgación rural;

d) la sistematización del esquema de distribución por intermediarios y de la comercialización de los productos agrícolas y los insumos modernos necesarios para el proceso productivo;

e) la racionalización del uso y distribución de la propiedad a través de la regularización de la tenencia de la tierra, el establecimiento de sistemas de legitimación y de compra y venta de tierras;

f) la organización de los productores estimulando el cooperativismo y otros tipos de asociaciones;

g) la creación de estímulos a la constitución y organización de industrias domésticas y de agroindustrias;

h) el robustecimiento de la estructura rural y a ese fin habría que mejorar el sistema de carreteras, de caminos vecinales, de la electrificación y la instalación de teléfonos en las zonas rurales, y la construcción de almacenes y puestos de abastecimientos y ventas de insumos;

i) la construcción de centros comunitarios rurales;

j) la orientación del crédito rural;

k) la compra anticipada de la producción;

l) el riego de planicies y la reforestación, y

m) el desarrollo comunitario.

No obstante, cabe señalar que cada instrumento seleccionado sobre las bases del análisis deberá utilizarse con distinta intensidad según las características físicas y socioeconómicas inherentes a cada subárea en la cual se lleva a la práctica el programa. Así, por ejemplo, la construcción de caminos rurales y vecinales podrá tener mayor importancia en la subárea del valle de Jequitinhonha que en el Sur de Minas Gerais, en tanto que la intensidad del apoyo a la comercialización deberá ser mayor en el Sur de Minas que en otras subáreas. Por otra parte, es preciso destacar los aspectos de corto, mediano y largo plazo de la aplicación de los instrumentos mencionados, también de acuerdo con las características específicas de los agricultores de bajos ingresos de cada subárea elegida. Ellos son que los resultados positivos de cada área, según sus peculiaridades, guardarán estrecha relación con una más adecuada selección de instrumentos capaces de generar efectos perfectamente sincronizados en el tiempo.

Los programas que procuran estimular la actividad rural a través de proyectos agrícolas aislados no han producido los beneficios previstos para los productos y regiones de bajos ingresos. El enfoque parcial no tiene debidamente en cuenta los aspectos típicamente espaciales vinculados a los problemas rurales y por lo tanto no considera la necesaria interdependencia entre el medio rural y el medio urbano, entre las actividades agropecuarias, las industriales y las terciarias, especialmente el sistema de distribución y comercialización de los productos e insumos agrícolas.

Por ese motivo las medidas establecidas en el programa deberán concebir como estrategia la política de "desarrollo rural integrado". Esta política procura fortalecer los núcleos urbanos capaces de prestar los servicios necesarios al medio rural; aprovechar más adecuadamente los recursos naturales; crear una base económica en las explotaciones pequeñas que permita elevar el ingreso del pequeño productor así como colocar en el mercado los productos esenciales para la población de bajos ingresos.

Para poner en práctica el Programa de Promoción del Pequeño Productor Rural el Gobierno del Estado está empleando un sistema orgánico específico que además de aprovechar la actual estructura institucional y administrativa del Estado, procura obtener la participación efectiva de las comunidades directamente beneficiadas. En consonancia con esas ideas, ese sistema se compone de los tres núcleos que indican a continuación:

1. Núcleo central

Comprende el conjunto de órganos de la administración directa e indirecta del Estado que participan en el programa y a los cuales les corresponde aprobar las directrices para el programa anual de trabajo, las proposiciones para modificar el programa y superar los obstáculos para su ejecución.

2. Núcleo municipal

Constituye un segmento importante de la estructura que administra y pone en práctica el Programa dentro de los municipios. Se compone de representantes de los sistemas operativos que existen en los municipios incluidos en el Programa, de la cámara municipal, del alcalde y de la comunidad. A este núcleo le corresponde, aparte de captar y difundir la información generada por el Programa, crear las condiciones necesarias para obtener la solidaridad de la comunidad en todas las etapas de ejecución del mismo.

3. Núcleo intermedio

Está constituido por representantes de los grupos sociales existentes en las comunidades que ejercen actividades afines en las esferas de la asistencia y la promoción social, la acción comunitaria y los recursos humanos (educación, salud y trabajo). A este núcleo le corresponde crear las condiciones necesarias para obtener la adhesión de los grupos oficiales y oficiosos existentes en la comunidad, movilizarlos en dirección a ese objetivo y asimismo actuar como intermediario entre estos grupos y el núcleo central.

Se estableció también la realización de seminarios técnicos que reúnen a representantes de los diversos órganos que participan en el Programa y que establecen la vinculación entre el núcleo municipal y el núcleo central. Su función es captar, seleccionar y analizar problemas y sugerencias presentados por las bases comunitarias y

someterlos a consideración del Consejo Directivo el cual a su vez deliberará para decidir que cambios introducir en las directrices, y estrategias de ejecución del programa, o sobre la modificación del mismo.

La existencia de estos seminarios técnicos permite no sólo imprimirle un carácter participativo al programa sino también asegurar la flexibilidad de su ejecución al vincular sus objetivos a las necesidades reales de las comunidades rurales.

APENDICE

Programa Estadual de Promoción del Pequeño Productor Rural

(MG-II)

Principales metas por componente

El Programa Estadual de Promoción del Pequeño Productor Rural acciona a partir del criterio integrado y participativo de las siguientes líneas de acción:

- a) Crédito rural. Crédito agrícola a 30 000 pequeños productores y crédito para electrificación de 5 500 propiedades pequeñas;
- b) Asistencia técnica y divulgación rural. Beneficia a 30.000 pequeños productores;
- c) Cooperativismo y asociación de productores. Su meta es llegar a alrededor de 9 000 productores;
- d) Legitimación de tierras. Se ha llegado a 8 930 beneficiarios y se han legitimado 178 600 hectáreas;
- e) Recuperación de planicies. Se han beneficiado 1 800 productores y recuperado 6 000 hás.;
- f) Reforestación. Una superficie de 10 000 hectáreas;
- g) Investigación y experimentación agropecuaria. Se han realizado 229 experimentos en propiedades particulares y 223 experimentos en unidades experimentales de EPAMIG (147 ensayos y 76 campos de observación);
- h) Comercialización. Construcción de 19 puestos de ventas y 14 almacenes; compra, venta y almacenamiento de productos o insumos;
- i) Apoyo a las pequeñas empresas y a la artesanía. Se ha prestado servicio a 1 100 pequeñas empresas;
- j) Caminos vecinales. Mejoramiento de caminos en una extensión de 3 360 km. y construcción de 100 km. nuevos;
- k) Comunicaciones telefónicas rurales. Se han instalado puestos de servicios telefónicos en 34 municipios;
- l) Electrificación rural. 2 847 propiedades han sido electrificadas por el DAE y 2 639 por la CEMIG;
- m) Educación. Innovación en los programas de estudios y construcción, dotación de equipo y refacción de una escuela de enseñanza básica y de cuatro escuelas de enseñanza media;
- n) Salud y saneamiento básico. Construcción de aproximadamente 200 centros o puestos de salud, 85 sistemas simples de abastecimiento de agua y 8 000 instalaciones sanitarias;
- o) Centros comunitarios rurales. Construcción de 32 centros;
- p) Desarrollo comunitario. Se han elegido 21 municipios.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones del ILPES pídaselas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de
Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago de Chile

