

Conferencia sobre el Desarrollo en el Nordeste de Brasil - Recife, 1-3 de julio de 1965.

DENIS GOULET
EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES EN LA PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO

Introducción. El Presidente de una república Africana, poeta y Doctor honoris causa de la Universidad de Bahía, Leopold Senghor ha defendido durante muchos años la dignidad de los países subdesarrollados ante la opinión mundial. Senghor declaró una vez: "No queremos ser meros consumidores de civilización". Tomaré esta ingeniosa frase como el *leit motif* de mi artículo, seguro de que el brasileño del Nordeste también se niega a convertirse en un "mero consumidor de desarrollo". Está cansado de la mendicidad y de la filantropía del gobierno o de los benefactores: aunque su ambición no siempre es explícita, el nororiental está decidido a convertirse en el "agente" de su propio progreso. Esta determinación es el prisma a través del cual discutiré ahora el papel de las comunidades locales en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Mi tema central es que un verdadero desarrollo comunitario sólo puede significar la conquista por parte de las comunidades de un papel progresivamente más activo en la preparación y ejecución de los planes de desarrollo.

I. ¿Es necesario este papel activo?

La psicología moderna nos advierte contra los "riesgos ocupacionales" y las deformaciones profesionales. Un "riesgo ocupacional" principal de los planificadores del desarrollo es la ilusión de la omnisciencia. Un técnico de oficina o un experto económico llega imperceptiblemente a pensar en sí mismo como

infalible, o al menos, como más sabio que otros mortales con respecto a sus verdaderas necesidades. Incluso cuando personalmente no tiene pretensiones, el experto técnico se ve obligado a trabajar como si supiera todo sobre las prioridades de su país o región. Los plazos para la presentación de planes suelen ser tan ajustados que a menos que resista la tentación de dudar de sus propias certezas, se volverá impotente. Esta es una de las razones por las que los planes de desarrollo son obras tan imperfectos. A veces, un plan incluso parecerá completamente desprovisto de una cualidad que se encuentra fácilmente en campesinos o trabajadores humildes, el buen sentido.

Todos los autores de los planes de desarrollo probablemente estarían de acuerdo con el Ministro de Planificación de Brasil, Roberto Campos, quien escribe:

"Nuestra planificación en este primer período, debemos confesar, ha sido una especie de 'introspección creativa' llevada a cabo en una carrera desesperada contra el tiempo. Ahora debe transformarse en "diálogo democrático".

Un segundo fracaso es la coordinación defectuosa del plan federal con las iniciativas estatales y regionales.

Un tercer defecto es la escasez de proyectos de inversión concretos y maduros capaces de dar contenido a los objetivos globales de crecimiento. Lo que tenemos a mano es mucho más un catálogo de deseos que un stock de proyectos.... Debemos convencernos de que los proyectos de fábricas no son suficientes. Lo que necesitamos es una "fábrica de proyectos".¹

a) Promoción humana versus objetivos impuestos.

¹ Roberto de Oliveira Campos, Política económica y mitos políticos, Edición original en portugués, (Río de Janeiro: APEC Editora, 1965) p. 30.

Al publicar el Tercer Plan Maestro de SUDENE (SUDENE = Agencia de Desarrollo del Noreste), el superintendente Joao Gonsalves de Souza, también soñó con el diálogo democrático. Como él dijo: "La estrategia y los objetivos del Plan buscan estimular la participación de las comunidades en un esfuerzo genuino por despertarse y desarrollarse. Esta preocupación constante no es simplemente una línea de acción adicional; es la garantía de que el Plan descenderá de las frías alturas de las torres de marfil de los teóricos al calor vivo de las personas a las que está destinado. Así lo que se busca es una relación vital entre las autoridades que redactan el Plan y ese hombre olvidado que es a la vez el beneficiario y el agente de los cambios buscados".²

Una feliz consecuencia de la aceptación de la promoción por parte de los planificadores del desarrollo brasileños como un objetivo primordial es condenar para siempre el concepto de desarrollo "asistencialista" o "donación". Para usar los términos de Francois Perroux, ha llegado la hora de que los economistas hablen, no de "progreso económico" sino de "progresividad de la economía".

Para percibir el abismo que divide estas dos nociones, podemos recordar que el progreso económico se mide por las ganancias de producción, por los aumentos en los ingresos o el volumen del comercio. El progreso económico se obtiene cuando la producción en una localidad se duplica después de que se instala una nueva fábrica, a pesar de que se traen técnicos y trabajadores de otras regiones para dotarla de personal, incluso si la fábrica en cuestión monopoliza los mercados o elimina la artesanía local.

² Prefacio al Tercer Plan Maestro, 1966-68, Original en portugués, (Recife: SUDENE, 1965).

Para ilustrarlo, podemos imaginar las consecuencias de la construcción de una moderna planta de armas en el Cariri, un área donde la producción manual de rifles se lleva a cabo ampliamente. Por sí solo, el progreso económico no hace nada para eliminar el analfabetismo, la mortalidad infantil o la vivienda indecente; no da al campesino o trabajador una nueva voz en la toma de decisiones, ni asegura a las amas de casa que les escuchen los comerciantes que sean sensibles al bienestar de los consumidores. En una palabra, se puede pensar en un plan únicamente en términos de inversión o ayuda técnica, sin multiplicar el número de los agentes de progreso. Ciertos tipos de inversión confirman a los hombres en su actitud de esperar todas las bendiciones del gobierno, de los industriales, de los terratenientes, de los empleadores. Estas inversiones pueden generar progresos económicos en términos puramente materiales; no desencadenan la progresividad de la economía, sin la cual el desarrollo auténtico no puede existir.

A medida que una economía se vuelve progresiva, surgen nuevos dinamismos, y los, hasta ahora, hombres pasivos, aprenden a influir en la marcha de los acontecimientos económicos. La progresividad de la economía florece cuando los hombres en todos los diversos niveles de educación y riqueza unen esfuerzos en la batalla para eliminar la ignorancia, la enfermedad, el hambre, el servilismo, la explotación y la mendicidad. La progresividad de la economía significa que el progreso económico en sí mismo ya no depende de la buena voluntad del gobierno, de la caridad de los ricos o de los favores del Cielo, sino de nuestra voluntad, nuestro trabajo, nuestras decisiones.

La participación de las comunidades locales en el desarrollo significa que una amplia gama de individuos, individualmente y en grupos, ayudan a definir y

aplicar los planes municipales; que los municipios cooperan entre sí y con los organismos estatales para lograr el desarrollo a nivel estatal; que los estados, en enlace con SUDENE y otras agencias federales, fijan la estrategia y las tácticas del desarrollo regional. Ningún plan debería estar en la cumbre; por el contrario, debería brotar de la comunión de aspiraciones entre las comunidades de base y los planificadores en las cumbres, al tiempo que forja numerosos canales técnicos, administrativos e informativos para intermediar entre ellos. Si se busca la promoción humana y no el mero crecimiento económico, la imposición de metas de arriba hacia abajo debe dar lugar a la formulación de metas de abajo hacia arriba.

¿Qué diferencia hay entre el progreso y la promoción humana? Contemple al hombre que recibe en el Día del Padre como regalo de su hijo un objeto de su propia creación: un retrato aún torpe, digamos, o un cenicero gruesamente tallado en un tronco de árbol. Compare el regalo de este año con el del año pasado, cuando a instancias de la Madre, Junior le compró al Padre una corbata. Este año, el Padre está orgulloso porque ve el progreso de su hijo hacia la madurez; el año pasado su único motivo de regocijo fue el objeto ofrecido.

El objetivo final del desarrollo es permitir a los hombres obtener una vida más humana. Los hombres que viven en subdesarrollo anhelan la dignidad y una voz en su propio destino antes de anhelar el pan, la leche en polvo, la energía eléctrica o el agua potable. La dignidad sólo se obtiene cuando el progreso económico fluye de la progresividad de la economía.

b) El peligro: abstracciones en lugar de hombres.

Para el ojo profesional del economista, estadístigrafo o planificador, la miseria humana se lee como una columna de estadísticas. Los números y las estadísticas cuentan una historia trágica: que el 50% de la población no puede leer, que el 75% está mal alimentado, que cada año 300,000 personas ingresan al mercado laboral solo para ser rechazadas, que la mitad del aumento de los ingresos anuales de la región es absorbido por la galopante tasa de natalidad. El lenguaje de los especialistas es un lenguaje abstracto que conduce fácilmente al descuido de los hombres. En la vida real, sin embargo, el subdesarrollo no es una estadística; es ver el vientre de tu hijo hinchado de gusanos, es verlo morir de amibiasis; es llegar a casa cuando termina la cosecha de arroz para encontrar a tu mujer, embarazada una vez más, ahuyentando a las moscas que surcan la cara de tu hijo recién nacido, y decirle: "Hoy me despidieron, me quedo sin dinero".

De hecho, el sentimentalismo, la filantropía o la buena voluntad por sí solos no producen desarrollo. Sin embargo, no es menos cierto que la lógica fría abstracta del estadístigrafo aplasta a los hombres. Lo que se necesita es lo que Le Bret ha denominado "amor inteligente", que nos lleva, sin cinismo, a utilizar todas las formas de la técnica y la política al servicio de valores elevados como la fraternidad; la solidaridad, la dignidad. Seamos claros: el desarrollo requiere un tipo de hombres duros y puros; duros en su inteligencia y capacidad de trabajo, puros en sus ambiciones. La estadística y la economía deben servir, no a la caridad, sino al amor. A diferencia de la caridad, el amor sólo puede existir entre iguales, donde reina la justicia, donde el hombre es una estadística, pero donde no es sólo una estadística.

Los planes no resolverán los problemas de una comunidad si no se la consulta. Permítanme citar el caso de una cooperativa agrícola en el estado de

Sao Paulo que fracasó sin gloria en sus primeros años porque los miembros no renunciaron a su derecho a plantar lo que quisieran, a pesar de que era técnicamente desaconsejable. Más tarde, la cooperativa logró un éxito espectacular después de que el asesoramiento técnico se diera solo a quienes lo solicitaran. La lección es obvia: los planes corren el riesgo de ignorar las verdaderas aspiraciones de los hombres y tratarlas como números abstractos. La experiencia en todos los continentes en el período de posguerra confirma la inutilidad del tecnicismo puro.

c) La nueva visión de la vida.

En el este de Senegal se crían inmensos rebaños de ganado, no para suministrar carne, sino como símbolos de prestigio para sus dueños. Mientras tanto, sus hijos mueren de deficiencia de proteínas. En las tierras bajas del noreste de Brasil, los agrónomos en las estaciones experimentales del gobierno cultivan verduras y otros vegetales con la esperanza de mejorar las dietas de sus vecinos. ¡Pero todo en vano! Los campesinos que los rodean "no son conejos y no comen hierba", como dicen. He visto aldeas en las montañas del Líbano donde los huevos se atesoran como joyas mientras los jovencitos pasan hambre.

Uno podría multiplicar tales ejemplos por cientos en todo el mundo, en los que los pobres se resisten al progreso y continúan plantando lomas abajo, desperdiciando fertilizantes, practicando el absentismo en el trabajo, todo porque no comparten el weltanschauung implícito en la técnica. Una vez que se hayan acostumbrado a cerrar la brecha entre el deseo y la realidad poniendo freno al deseo, los hombres continuarán resistiendo un sistema que aboga por la multiplicación del deseo y la transformación de la realidad y cuyos valores son la eficiencia, la productividad y la ambición económica. Si durante siglos el trabajo

más duro solo sirvió para enriquecer a otra persona, ¿por qué adoptar métodos de trabajo más eficientes?

La única manera de romper estas actitudes es asociar a las comunidades de base al movimiento del progreso. Mientras estas comunidades conserven la creencia de que el gobierno es ajeno a sus necesidades reales, cualquier plan urdido en un ministerio u oficina de planificación provocará escepticismo, indiferencia o resistencia. Los que viven en la miseria generalmente no conocen sus propias necesidades; deben ser conducidos a una nueva visión de la vida en la que:

- la iniciativa es gratificante
- ningún hombre se apropia de los frutos del esfuerzo de otro
- el sacrificio de hoy prepara la abundancia mañana (en otras palabras, donde se lleva a cabo el "cálculo económico", teniendo debidamente en cuenta el factor "tiempo")
- un hombre tiene algo más que su fuerza bruta para vender en el mercado laboral (en donde tiene conocimiento y capacidad de decisión)
- existen razones para las cosas (un universo de racionalidad)
- el aprendizaje continúa sin interrupción (un universo de explicaciones abiertas, no de tradicionalismo cerrado).

La participación de la comunidad en la planificación es una de las mejores maneras de destruir la perspectiva obsoleta de la miseria sobre la vida. Abre vías para una nueva visión de la oportunidad como producto del conocimiento y la decisión, no como el capricho de la fortuna.

II. Condiciones para el éxito.

Aun cuando este documento aboga por la participación de los grupos de base en la planificación, reconoce que la tarea es ambiciosa: de hecho, sería utópico minimizar los obstáculos para el éxito. En el nordeste de Brasil, el amplio reparto de las comunidades de base en la responsabilidad de la planificación del desarrollo es, sin duda, todavía imposible. Lo que es posible, por otro lado, es asociar elementos de la base seleccionados a la ejecución de proyectos específicos contenidos en el Tercer Plan Rector de SUDENE y en los planes estatales. También creo en la viabilidad inmediata de una mejor coordinación entre la planificación estatal y regional, por las mismas razones por las que apoyo la integración de la planificación regional con la nacional.

Lo que es factible ahora es otorgar amplia libertad a las comunidades de base para ejecutar proyectos. También se debe otorgar una libertad similar a las agencias estatales, a ciertos municipios avanzados y organizaciones privadas, no solo para ejecutar, sino también para redactar planes. Una tercera medida consiste en proporcionar a las comunidades de base formación para su futuro papel en la programación.

Bajo cualquier hipótesis, el éxito depende de cumplir con varias condiciones. Ahora listado las principales.

- a) Los técnicos deben estar completamente inmersos en el entorno del subdesarrollo.

En las primeras fases del desarrollo, el técnico de campo es el vínculo entre los administradores y planificadores y las personas destinadas a cosechar los beneficios del progreso. Digo "las primeras fases" para dejar claro que más tarde, los líderes locales deben convertirse en portavoces de sus comunidades.

Sin embargo, este papel de "puente" debe ser desempeñado durante mucho tiempo por el técnico de campo. A menos que comparta las condiciones de vida de los pobres, difícilmente puede canalizar las aspiraciones de las masas a las cumbres administrativas y de planificación. Ya existe un rico folclore sobre técnicos que viven como reyes en medio de la penuria y es superfluo señalar la incongruencia de tal situación. Además de ridículo tal comportamiento es trágico, porque distorsiona la nueva visión de la vida contenida en la técnica y la oculta a quienes más necesitan aprenderla.

Vivir con los pobres significa muchas cosas para un técnico. En primer lugar, significa que el hombre de la ciudad no puede trasplantar un enclave urbano en un entorno rural; que el burócrata debe idear nuevos procedimientos cuando trabaja fuera de sus oficinas; que el nivel de vida visible de ambos no debe ser sorprendentemente dispar al de las personas entre las que trabajan. Las sociedades subdesarrolladas están dotadas de una notoria propensión a la ostentación que, en la mente de los pobres, se equipara con la riqueza o el privilegio. Qué paradoja es, por lo tanto, que el técnico -que personifica los valores de la racionalidad, la supresión del privilegio y de la ostentación- adopte un modo de vida que desmiente todos estos valores. El experto técnico nunca puede permitirse olvidar que es un demolidor de valores, de certezas, de seguridades. Como Jacques Austruy ha dicho en su libro, El escándalo del desarrollo³, el desarrollo es, para la psique de los subdesarrollados, un escándalo. El técnico debe ganar el "perdón" por su superioridad técnica haciéndose igual a aquellos a quienes asiste. De lo contrario, faltará el "factor de aceptación" descrito por

³ Jacques Austruy, *Le Scandale du Developpement*, (Paris: Marcel Riviere, 1965)

sociólogos del desarrollo como Hoselitz, Fiebleman y DeLa Rocque: este factor x es el sentimiento de la gente de que el experto es uno de los suyos.

Algunos especialistas de la acción comunitaria⁴ son tan sensibles a la necesidad de que los expertos técnicos compartan la vida de las personas pobres, que impugnan el valor de los proyectos "piloto". En su opinión, tales proyectos crean necesariamente condiciones artificiales que falsifican los problemas y no pueden trasladarse a la vida real.

No es mi objetivo debatir aquí esta cuestión crucial, sino únicamente insistir en la importancia de la identificación del experto técnico con su entorno. A falta de esta identificación, el progreso técnico sigue siendo un injerto externo y nunca se transforma en una planta nativa.

b) Una comunidad humana INFORMADA, COMPETENTE Y RESPONSABLE.

Para que exista diálogo debe haber igualdad entre los interlocutores. Inicialmente, la igualdad entre las personas y los expertos está necesariamente ausente. Posteriormente, sin embargo, las personas pueden comenzar a adquirir aquellas cualidades en las que se basa la superioridad del técnico. Dicho de otra manera, el objetivo es obtener una comunidad de personas INFORMADAS, COMPETENTES Y RESPONSABLES.

INFORMADAS: de sus necesidades

de la posibilidad de progreso

⁴ Roland Colin, "L'animation, clef de voute de developpement" Développement et Civilisations, n° 21, marzo de 1965, pp. 5-10.

de los objetivos de los planes de desarrollo
de los mecanismos de esfuerzo conjunto.

En algunos países en desarrollo, especialmente en África, esta información se administra sistemáticamente a través de programas comunitarios básicos de instrucción cívica que abarcan una historia del país, una explicación de cómo funcionan las agencias públicas y una descripción de las organizaciones internacionales a las que pertenece el país.

Mi propósito aquí es insistir en que el despertar de la conciencia en una población pasiva como resultado de proporcionar información básica es un requisito previo para su plena aceptación de los planes; no se trata de definir un currículo ideal para tal información básica.

COMPETENTE: está en juego el contenido de la iniciación técnica brindada. El alcance de la capacitación es vasto, se extiende desde la puericultura hasta los métodos de contabilidad cooperativa, desde la capacitación de reparadores de automóviles hasta las demostraciones de inseminación artificial en el ganado. La competencia generalizada no solo asegura la correcta ejecución de los proyectos; es un valioso instrumento de promoción humana y un catalizador de la movilidad ocupacional y el ascenso social.

RESPONSABLE: la información y la formación deberían conducir, idealmente, a un compromiso popular generalizado con la gestión del bienestar común. Sin embargo, las perspectivas de éxito en ese compromiso son remotas a menos que la población esté altamente motivada.

Aquí "nada tiene tanto éxito como el éxito". En consecuencia, los intentos de gestión sólo deben intentarse cuando ya existe un liderazgo embrionario con pensamiento claro y donde las autoridades formales (es decir, alcaldes, terratenientes, administradores) sean flexibles y de mente abierta.

c) Un plan integrado.

"Nuestra sociedad actual se caracteriza por un enorme desperdicio de energía mental y espiritual, por un desperdicio de nuestro bien más preciado, los seres humanos, porque carecemos de ideas fundamentales y, por lo tanto, no podemos evitar orientaciones peligrosamente falsas".⁵ Así habla el Dr. Gert Brand, Director del Instituto Alemán de Desarrollo, Deutsche Stiftung für Entwicklungslander.

Las zonas subdesarrolladas no pueden permitirse el lujo de desperdiciar sus recursos humanos o su capital natural y financiero. Esta es la razón por la que, más que otros, necesitan una planificación indicativa a largo plazo. Comparto la convicción de L.J. Lebret de que "las perspectivas de desarrollo deben extenderse a un período mucho más largo que los 4, 5 ó 7 años de un Plan a mediano plazo".⁶ Según esta lógica, un plan indicativo establece distintas alternativas que suministran a los poderes públicos materias primas para una serie de opciones. Solo después, explica Lebret, "la agencia de planificación (apelando a especialistas técnicos para cada tipo de operación) crea un plan a medio plazo sobre la base de las múltiples indicaciones de viabilidad inmediata contenidas en el plan indicativo".

⁵ Gert Brand, Planes y programas de desarrollo (París: OCDE, París, 1964), p. 19.

⁶ L.J. Lebret, Dynamique concrete du developpement, (Paris: Economie et Humanisme, 1961), p. 384.

La elaboración de un plan indicativo a largo plazo —lo que podríamos denominar un "plan global normativo"— constituye el primer paso en el diálogo entre el técnico y el político. Más allá de esto, el discurso a tres bandas entre técnico, político y ciudadano sobre proyectos específicos dentro de un plan a corto o mediano plazo, solo puede ser fructífero cuando hay consenso sobre las amplias opciones de un plan indicativo. Por lo tanto, parece ilusorio soñar con una amplia participación popular en un plan antes de que estas grandes opciones o directrices se hayan codificado en un plan a largo plazo. Visto desde esta perspectiva, el Tercer Plan Maestro de SUDENE se considera un plan trienal de presupuestos e incentivos en lugar de un plan indicativo en sentido estricto.

Esta observación de ninguna manera implica crítica. Los tres primeros Planes Maestros son lo que son porque existía una necesidad urgente de disciplinar y coordinar la inversión pública de acuerdo con prioridades rigurosas; porque era indispensable que se modificaran las estructuras económicas obsoletas y parasitarias que mantenían somnolienta la región; porque había que movilizar a los hombres para llevar a cabo proyectos encaminados a romper las barreras de la resignación y la pasividad.

Branko Horvat, Director del Instituto de Investigación Económica de Yugoslavia, ha explicado correctamente que "no hay una forma única para que un país planifique, porque cambia su enfoque de planificación a medida que crece, a medida que desarrolla su aparato administrativo, etc." ⁷

Como era de esperar, el aumento de la madurez en los métodos de planificación de SUDENE ahora hace que sea un objetivo realista hoy por primera

⁷ Branko Horvat, "Planning in Yugoslavia", Development Plans and Programs, (Paris: OCDE, 1964), p. 151.

vez enfrentar ciertos problemas a largo plazo que no pudieron recibir la debida atención en las etapas iniciales de la planificación en el noreste de Brasil. Esta posibilidad existe ahora precisamente porque se han realizado ciertos estudios preliminares de recursos. Además, en los círculos de planificación de la región existe ahora una conciencia general de que el desarrollo no es un subproducto automático de ciertas intervenciones más o menos espectaculares, o de la mera yuxtaposición de proyectos cuando falta una visión global para integrar estos últimos. La hora actual es propicia para aliar los gigantescos esfuerzos realizados por el Banco del Nordeste y SUDENE en un macro -análisis con micro- análisis de necesidades y recursos. No se trata, seguramente, de hacer estudios detallados de situaciones o fallas evidentes. Todos estamos demasiado familiarizados con el fenómeno de "estudiar los problemas hasta la muerte" como para repetir este error. Sin embargo, de hecho, todavía sabemos poco sobre las necesidades prioritarias de nuestra población. Los planificadores carecen de una visión exacta de los factores causales clave del atraso de la región. No existe un inventario operativo de energías favorables capaces de acelerar o multiplicar el progreso, especialmente de aquellas fuentes de iniciativa que podrían llevar a los hombres a innovar. Del mismo modo, ignoramos sistemáticamente las fuerzas negativas que ralentizan o distorsionan el progreso.

¿Qué normas deben seguirse para determinar las vocaciones de las diversas zonas homogéneas de la región? ¿Cómo se integrará la fuerza laboral de la región a la de la nación? ¿Qué políticas "políticas" y de bienestar se van a adoptar?

¿Cómo se distribuirá la carga de movilizar capital de inversión potencial entre las clases sociales?

¿Qué criterio debe determinar la importancia relativa de los diferentes tipos de consumo e inversión productiva?

Entre las propias inversiones, ¿qué normas rigen la aplicación del capital cuyos coeficientes son diversos?

El número de estas preguntas sin respuesta es legión: preguntas sobre la localización demográfica, sobre una política de polos de desarrollo (¿solo polos primarios? ¿polos secundarios y terciarios también?), y sobre complementariedad industrial y agrícola. A menos que un micro-análisis de posibilidades y situaciones existentes esté vinculado al macro-análisis de grandes flujos de capital, hombres y bienes, no se pueden obtener respuestas satisfactorias.

El lector interesado en una presentación detallada de las opciones técnicas y políticas que entran en un plan indicativo puede consultar el trabajo de Le Bret, citado anteriormente, Dinámicas concretas del desarrollo, Libro III titulado "Opciones".

Una vez más, cabe destacar que la suma orgánica de estas opciones constituye el plan indicativo a largo plazo. Posteriormente, este último se "concreta" en planes a medio y corto plazo.

Para hablar en términos menos teóricos, creo que la participación generalizada de las comunidades locales en la planificación presupone la existencia de un plan general a largo plazo. Sin duda, es difícil consultar la opinión representativa de una región y localidad sobre la conveniencia de planes que, técnicamente hablando, están justificados. Sin embargo, las verdaderas opciones generales de un plan son decisiones públicas por dos razones; son hechos por

funcionarios públicos, y afectan profundamente la vida pública. Suponiendo que el objetivo genuino de los planificadores es instituir el "diálogo democrático", es obvio que el contenido de ese discurso debe incluir las cuestiones sustantivas planteadas por un plan general de desarrollo a largo plazo. Por esta razón, considero que la existencia de un plan normativo integrado es un requisito previo para la participación exitosa de las comunidades de base en la planificación.

d) Acción concertada en cada zona homogénea.

Por zona homogénea se entiende una zona con idénticos problemas de desarrollo y condiciones económicas y humanas similares; una zona que depende de la misma red de infraestructura y que está sujeta a condiciones análogas de clima, topografía y ecología.

En opinión de muchos expertos en desarrollo, la zona homogénea es la unidad geográfica óptima de la acción técnica. Las enormes dificultades encontradas en tierras donde los límites administrativos reflejaban decisiones arbitrarias, han llevado a varios países africanos --Senegal y la República Malgache, entre otros-- a adoptar zonas homogéneas como unidades administrativas básicas. Al hacerlo, estos países ofrecen a sus técnicos excelentes condiciones para armonizar los esfuerzos de desarrollo local con esfuerzos regionales y nacionales.

Aunque no he estudiado la cuestión de primera mano, tengo la impresión de que los límites municipales en el noreste de Brasil son a menudo irracionales y dificultan el tipo de acción técnica y humana integrada que requiere el desarrollo. Seguramente es admisible, al menos como hipótesis de trabajo, que otros límites sirvan mejor a la causa del desarrollo.

Corresponde a las autoridades públicas, por lo tanto, hacer un primer intento de dividir la región en zonas homogéneas, de acuerdo con las normas descritas anteriormente. A medida que avance este estudio, aparecerán ciertos casos evidentes que justifican la fusión de varios municipios en uno solo. En otras situaciones, intercambiar porciones de tierra entre los "municipios" existentes aparecerá como la solución a la arbitrariedad. Tal compromiso puede parecer inviable en este momento, especialmente por razones políticas. Sin embargo, si de hecho abundan las incoherencias en la actualidad, ¿no sería todavía más poco realista suponer que se puede obtener eficiencia preservando los límites actuales?

A pesar de estas observaciones, no debemos concluir que se deba impedir el progreso dentro del sistema actual de unidades administrativas. La acción conjunta de los "municipios" dinámicos sin duda produciría resultados satisfactorios. Además, un estudio basado en la geografía humana y la geoeconomía de zonas homogéneas facilitaría en gran medida la determinación de las vocaciones de ubicación dentro de la región. También nos ayudaría a decidir sobre una política de fijación o movimiento demográfico, y a lanzar misiones locales encargadas de la tarea de movilizar el apoyo ciudadano al plan de desarrollo.

e) Multi-especialidad, equipos en cada zona.

Durante muchos años, el desarrollo comunitario se ha identificado con los esfuerzos de las comunidades locales para ejecutar proyectos relacionados con la educación, la vivienda, el saneamiento, las pequeñas obras de riego, los caminos de acceso y actividades similares. Sólo recientemente hemos comenzado a reflexionar que una comunidad dinámica es el motor principal del desarrollo y que

el proceso de planificación debe basarse en la comunidad y reforzarse mediante la conjugación de los esfuerzos regionales con los nacionales.

Porque esto es así, la primera medida a tomar es la creación de una red de dinamización comunitaria cuyo doble propósito es:

--concienciar al grupo de los problemas de desarrollo,

-- registrar, traducir y comunicar a los planificadores del desarrollo la respuesta humana a estos problemas.

Una vez que se haya adquirido una cierta experiencia, quedará claro cuales tipos de organización movilizan mejor las energías populares: cooperativas, asociaciones comunitarias, consejos de desarrollo local u otros.

Preparar una comunidad para ser informada, competente, responsable y capaz de dialogar con los planificadores es una tarea gigantesca. Como mínimo, requerirá en el nordeste de Brasil un número considerable de equipos multiespecializados capacitados para llevar a cabo una amplia variedad de tareas. Si queremos mantener nuestra mirada dentro de los límites del realismo, debemos pensar en términos de dotar a cada zona rural homogénea de un equipo de múltiples especialidades cuya tarea es detectar y capacitar a los líderes, ayudarlos a descubrir y establecer los instrumentos más adecuados para llevar a cabo el diálogo con los planificadores. Para asegurar que la acción de estos equipos sea lo suficientemente tangible, se sugiere que incluyan un médico o especialista en salud (medicina preventiva, salud pública o doméstica), un técnico agrícola y un educador de adultos.

La composición de los equipos debe modificarse en las ciudades, en ambos casos, sin embargo, a veces es necesario agregar otros especialistas que satisfagan necesidades peculiares, tal vez un especialista en cooperativas, riego o mantenimiento de máquinas.

Se dijo anteriormente que el técnico de campo es el enlace de comunicación entre las bases y la cumbre de planificación. Ahora afirmamos además que este técnico no puede ser un individuo aislado. Lo que se necesita es un equipo de técnicos, que actúen como portavoces de los planificadores de las poblaciones interesadas y, a la inversa, como portadores a los planificadores, administradores y funcionarios públicos de las profundas pulsaciones de las comunidades de base.

III. Algunos ejemplos.

A los franceses les gusta decir: "Plus c'est different, plus c'est pareil". "Cuanto más las cosas son diferentes, más son iguales". Este es claramente el caso en el noreste de Brasil. Es cierto que los problemas de la región son únicos y sui generis. A pesar de esta singularidad, existen analogías en otros rincones del mundo. Incluso en lugares con diferentes problemas, aparecen soluciones que podrían adoptarse aquí o, al menos, permitir que fertilicen nuestra imaginación en busca de soluciones. Es en este espíritu que quisiera ahora evocar ciertos ejemplos sugeridos por el tema de hoy, la participación de las comunidades locales en la planificación del desarrollo. Estas ilustraciones se limitan a arrojar luz sobre una u otra de las cuestiones debatidas; no pretenden tener ninguna otra relevancia.

Nota. A continuación, el orador examinó tres estudios de caso de los que dedujo lecciones aplicables a los problemas del nordeste de Brasil.

Estos fueron: La Mafia y el Desarrollo Comunitario en Sicilia Occidental; La búsqueda de la representatividad democrática en la planificación francesa; y Consejos de Industria y Planificación Nacional en Yugoslavia.