

# Tres racionalidades en la toma de decisiones Sobre el desarrollo

DENIS GOULET  
Universidad de Notre Dame, Indiana

Resumen. —Los resultados del desarrollo son, en la mayoría de los casos, decepcionantes. Numerosos obstáculos, nacionales e internacionales, impiden el éxito. Este documento argumenta que, además de estos, la mala toma de decisiones sobre el desarrollo contribuye al fracaso. El autor analiza cómo tres racionalidades distintas, o enfoques básicos de la lógica, convergen en los ámbitos de la toma de decisiones. Estos son la racionalidad tecnológica, la política y la ética. Cada una tiene un objetivo distinto y un espíritu animador peculiar o procedimiento básico. Los problemas surgen porque cada racionalidad se acerca a las otras dos de manera reduccionista, buscando imponer su visión de los objetivos y procedimientos en el proceso de toma de decisiones. El resultado son decisiones técnicamente acertadas que son políticamente inviables o moralmente inaceptables o, en otros casos, decisiones éticamente sólidas que son técnicamente ineficientes o políticamente imposibles.

El autor ilustra el funcionamiento de las tres racionalidades en tres sectores de la estrategia de desarrollo brasileña contemporánea: un proyecto de construcción de represas en la empobrecida región Nordeste, un enfoque experimental del gobierno municipal en el gran São Paulo y un ambicioso programa de incentivos destinados a diversificar la producción agrícola en el Nordeste. La conclusión: se necesita urgentemente un nuevo modelo de diálogo mutuamente respetuoso —y no reduccionista— entre las tres racionalidades en los ámbitos de la toma de decisiones sobre el desarrollo.

## 1. INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones sobre el desarrollo es el arte de tomar buenas decisiones sobre la base de un conocimiento incierto. Este ensayo examina la metodología implícita operativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo. *Su argumento central afirma que muchas decisiones son gravemente defectuosas debido a conflictos evitables entre tres racionalidades que compiten en los ámbitos de la toma de decisiones.*

El estudio de la toma de decisiones es importante porque todas las acciones de desarrollo son en sí mismas trazables a decisiones anteriores. Es cierto, por supuesto, que el éxito del desarrollo se mide en ámbitos de acción. Y no es menos cierto que la implementación exitosa es bloqueada por muchos obstáculos, internos y externos.<sup>1</sup> Sin embargo, las decisiones también son importantes en la medida en que las malas decisiones prácticamente garantizan acciones desastrosas. En consecuencia, los procesos de toma de decisiones merecen un análisis crítico.

Sin embargo, antes de delinear la dinámica de la toma de decisiones sobre el desarrollo, dos definiciones están en orden.

---

<sup>1</sup> Goulet (1983b).

## 2. DEFINICIONES

Qué es una "arena de toma de decisiones" El término no designa un lugar físico, aunque las decisiones siempre son tomadas por actores que ocupan un espacio específico, sino por un locus o campo intelectual donde se toman decisiones. Un ámbito de toma de decisiones es el dominio de suposiciones, procedimientos, modos de razonamiento, procesos de clasificación y estándares de juicio que llevan a uno a preferir uno entre muchos cursos de acción posibles.

Una racionalidad, a su vez, es cualquier modo de pensar, universo de supuestos cognitivos y procedimientos metodológicos, o cuerpo de criterios para establecer la verdad o la validez. En los asuntos prácticos son discernibles muchas racionalidades, cada una expresa las preferencias de alguna cultura, especialidad profesional o concepción variable de las tareas a realizar. Las decisiones de desarrollo son tomadas por tres categorías diferentes de actores:

- especialistas técnicos (economistas, agrónomos, ingenieros, expertos financieros, planificadores industriales, etc.),
- los políticos (o sus agentes burocráticos), y
- personas que expresan alguna preocupación especial o general que vaya desde los intereses financieros privados hasta la defensa de valores éticos elevados que beneficien a toda la raza humana.

Las dos primeras clases de tomadores de decisiones aplican sistemas de racionalidad distintos, el tecnológico y el político. La tercera categoría es menos homogénea: aquellos que presionan intereses personales obviamente obedecen simplemente a la lógica del interés propio. Aquellos, por el contrario, que abogan por valores morales persiguen la racionalidad ética. En la discusión que sigue, los cabilderos para objetivos privados no serán considerados ya que su papel en la toma de decisiones consiste básicamente en influir en los expertos políticos y técnicos para favorecer sus intereses privados. Los campeones de los valores morales, sin embargo, operan de acuerdo con una lógica o racionalidad que tiene sus características propias. Por lo tanto, estos representantes éticos traen a los ámbitos de la toma de decisiones una tercera marca de racionalidad, la ética.

## 3. TRES RACIONALIDADES

Las tres racionalidades que compiten por la supremacía en los ámbitos de la toma de decisiones se personifican aquí como tipos weberianos puros o "ideales". Sin embargo, esta clasificación difiere de la propia tipología de Weber. Para el sociólogo alemán, la racionalidad era instrumental, centrada en el valor, afectual o tradicional.<sup>2</sup> Para el propósito limitado de este ensayo, que es capturar la dinámica esencial de la toma de decisiones del desarrollo, las clasificaciones teóricas forjadas por Weber y teóricos posteriores como Marcuse y Habermas son demasiado abstractas. Sus tipologías fueron construidas para dilucidar el funcionamiento de sociedades totales complejas que abarcaban ideologías en competencia o sistemas de racionalización, subsistemas e instituciones en conflicto dentro de la sociedad, y una multiplicidad de relaciones normativas entre los intereses de clase y la sociedad en general. Para usar la fórmula concisa de Marcuse, cada teórico afirmó que "la jerarquía racional se fusiona con la social".<sup>3</sup>

Mi objetivo aquí no es debatir la teoría macrosocial sino, más modestamente, mostrar cómo las racionalidades conflictivas se encuentran en ámbitos vitales para la toma de decisiones del desarrollo. La triple clasificación aquí presentada surge fenomenológicamente de las observaciones en estos ámbitos y no se hace ningún esfuerzo por idear nuevas categorías abstractas, como lo hicieron Weber, Marcuse, Habermas o Hannah Arendt al teorizar sobre juicios políticos. Tampoco es mi intención ilustrar qué tan bien o mal se aplican las categorías clásicas de Weber a los requisitos específicos del desarrollo, aunque las páginas posteriores comparan el esquema presentado aquí con los tipos

<sup>2</sup> Weber (1968), pp. 24-26.

<sup>3</sup> Marcuse (1964), p. 166, citado en Habermas (1970) pág. 86-.

ideales de Weber. Según el sociólogo alemán, los tipos "ideales" "formulan en forma conceptualmente pura ciertos tipos sociológicamente importantes a los que la acción social es más o menos cercana."<sup>4</sup>

En consecuencia, describiré las tres racionalidades que actúan en los ámbitos de decisión del desarrollo en su estado puro, aunque en la vida real se mezclan de varias maneras. Después de que se hayan dibujado perfiles aislados de las tres racionalidades, se ilustrarán sus interrelaciones.

#### (a) Racionalidad tecnológica

La racionalidad tecnológica se basa en los fundamentos epistemológicos de la ciencia moderna: aplica el conocimiento científico para resolver problemas o para afirmar el control sobre la naturaleza, las instituciones sociales, la tecnología misma o las personas. Su objetivo es hacer algo, realizar una tarea concreta como construir una presa, limpiar un bosque, extraer mineral de una mina o aumentar la producción de un cultivo. Y su procedimiento animador o espíritu dominante lo lleva a tratar todo de manera instrumental, es decir, como una ayuda u obstáculo para alcanzar la meta objetiva. Aunque Weber etiqueta la totalidad del pensamiento de fines/medios como racionalidad instrumental (*zweckrationalität*), la calificación "instrumental" se aplica aquí exclusivamente a los medios, o instrumentalidades, elegidos para alcanzar ese objetivo. En opinión de los racionalistas instrumentales, las ayudas deben aprovecharse para la tarea en cuestión y eliminarse los obstáculos. La racionalidad tecnológica obedece así a una lógica dura guiada por un cálculo de eficiencia en la evaluación del tiempo o de la utilidad de cualquier objeto. Poco importa para el técnico si los impedimentos para alcanzar la meta son materiales, institucionales o humanos. Los ingenieros de presas que encuentren una colina en su camino la dinamitarán. Si, por otro lado, su progreso está bloqueado por las trabas burocráticas, buscarán aplastarlas o ignorarlas, o apelar al poder para eludirlos. Si es algún grupo humano organizado, como una asociación de invasores, quien monta resistencia, sus instintos dictarán, no la negociación o el compromiso, sino la eliminación de la oposición de la manera más rápida y eficiente posible.

#### (b) Racionalidad política

La lógica que guía a los políticos difiere tanto en sus objetivos como en sus procedimientos animadores de la que inspira a técnicos. A pesar de las declaraciones retóricas de los políticos de que están comprometidos con logros concretos, su verdadero objetivo es preservar ciertas instituciones y reglas del juego, o su posición de poder especial dentro de esas instituciones. Para ilustrarlo, podemos considerar a un político elegido en la plataforma de la promesa de construir 20,000 nuevas unidades de vivienda. Sin embargo, si al tratar de cumplir la promesa, el político se encuentra con una oposición seria: críticas de adversarios u obstáculos financieros, el proyecto será abandonado. Lo que realmente importa a los políticos NO es construir casas, sino preservar su influencia y poder, o el de su partido. Esta es la razón por la que los actores políticos se comprometen, negocian, acomodan o participan tan fácilmente en lo que el expresidente Lyndon Johnson llamó "comercio de caballos". Prefiero llamarlo "navegación": los políticos navegan entre orillas opuestas, mientras que los técnicos deben llegar a la orilla opuesta, ¡y esto a cualquier precio! El espíritu procedimental de los políticos es *blando*, no duro, como el de los solucionadores de problemas tecnológicos.

La racionalidad política como se describe aquí es la exhibida por las personas que ejercen el poder. Los aspirantes a posiciones de poder, sin embargo, también están animados por la racionalidad política, pero su lógica está frecuentemente dirigida, no a mantener el estatus sino a destruirlo o alterarlo. Sin embargo, en la medida en que tales actores políticos carecen de poder, no funcionan como agentes de la racionalidad política dentro de las *arenas de la toma de decisiones*.<sup>5</sup> Por lo tanto, cuando se desafía a los centros del poder, los actores políticos de la oposición se reducen a hablar el lenguaje de la racionalidad técnica o ética, incluso si su propósito final es obtener una plataforma desde donde puedan hablar el lenguaje de la racionalidad política.

---

<sup>4</sup> Weber (1968), p. 26.

<sup>5</sup> Para más información sobre esta diferencia, véase Goulet (1985), Apéndice II, "La ética del poder y el poder de la ética", pp. 334-341.

### (c) Racionalidad ética

Un tercer tipo de lógica se denomina aquí, a falta de un nombre mejor, racionalidad ética o humana. Este modo de pensar toma las normas de valores como su objetivo, es decir, la creación, desarrollo o defensa de ciertos valores considerados dignos por su propio bien: la libertad, la justicia, la inviolabilidad de las personas, el "derecho" de cada uno a un medio de vida, dignidad, verdad, paz, comunidad, amistad o amor. A diferencia de las otras formas descritas, la racionalidad ética toma como objetivo absoluto, a la luz de la cual todo lo demás es relativo, la promoción de valores, no el desempeño de tareas concretas o la preservación de instituciones o posiciones de poder. Se llama racionalidad "ética" o "humana" porque vive de juicios morales sobre lo que es bueno y malo, lo correcto y lo incorrecto, lo justo y lo injusto.

La racionalidad ética extrae sus temas y su legitimación de dos fuentes distintas, aunque generalmente aliadas. El primero es algún significado holístico o sistema de creencias: una religión, filosofía, visión del mundo, código simbólico o universo cultural de normas. Su segunda fuente es el mundo de la vida cotidiana tal como lo experimentan las personas desprovistas de poder, estatus o experiencia. Estas personas exigen respeto o aceptación como seres de valor independientemente de su utilidad a otras causas. Lo que en español se llama la *vivencia*, o experiencia vivida, de la gente común, los convence de que afirmar su dignidad como personas es un objetivo más alto que "hacer las cosas", obedecer reglas o preservar el estatus de actores en una jerarquía de poder o escala social. Para la racionalidad ética, es más importante ser y estar bien que hacer o ser bien calificado. Esta adhesión a los valores por sí mismos determina el espíritu procedimental de la racionalidad ética; es un espíritu que relativiza los objetivos perseguidos por otras racionalidades y los trata instrumentalmente. Construir un camino o permanecer en el poder es juzgado por la racionalidad ética como bueno o malo según si ayuda a las personas "no importantes" a obtener libertad, respeto o trato justo. La lógica ética es inherentemente crítica y, al igual que otras formas de racionalidad, entra en las arenas de decisión como el campeón de objetivos específicos y un espíritu animador peculiar.

Todos los interlocutores en los ámbitos de decisión pueden, sin duda, estar *motivados* por valores éticos en el desempeño de sus funciones. Pero la forma dominante y el contenido de sus contribuciones a la racionalidad reflejan sus roles especiales y expresan la garantía formal que poseen para participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, los expertos técnicos vienen a la mesa de toma de decisiones, NO para promover visiones utópicas, sino para justificar sus elecciones por motivos técnicos. Del mismo modo, "cuando se tiene que afrontar una decisión", los políticos pondrán entre corchetes sus dictados éticos o "los pondrán en espera" y subordinarán su "buen sentido" tecnológico a los requisitos de supervivencia o conveniencia política. Por lo tanto, aunque sólo sea por defecto, los desposeídos, o aquellos que expresan quejas políticas, se convierten en los portadores privilegiados de la racionalidad ética. En contextos de desarrollo, aquellos "excluidos" del poder y la riqueza son los articuladores más convincentes de la racionalidad ética. De hecho, sus intereses vitales no pueden encontrar ninguna base para la expresión que no sea su justificación ética. Esta categoría de interlocutores carece del lujo de fundamentar sus afirmaciones programáticas en la eficiencia o el mantenimiento del poder, como lo hacen otros responsables de la toma de decisiones. La figura I resume los objetivos y el espíritu de procedimiento de las tres racionalidades.

Se han descrito tres racionalidades; ahora se analiza su modo de interacción en los ámbitos de la toma de decisiones.

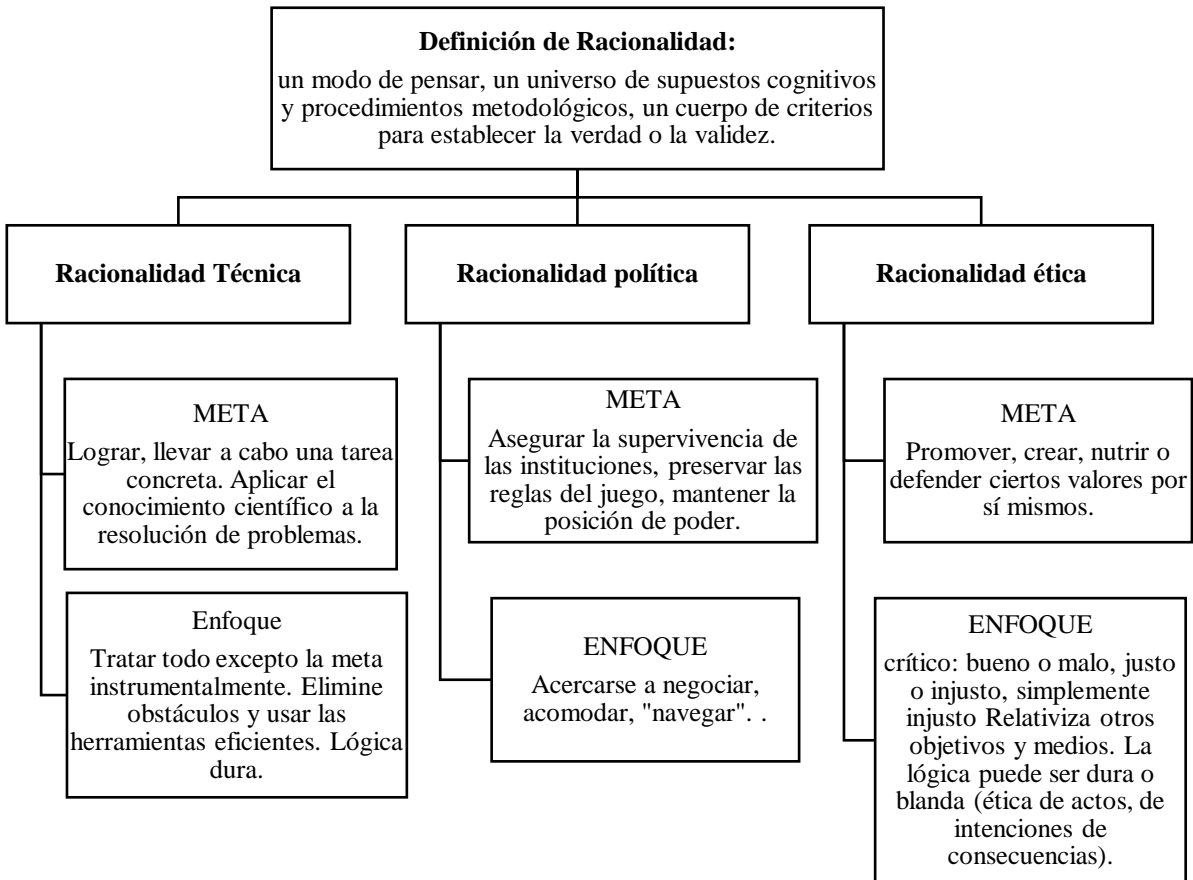


Figura I. Las tres Racionalidades.

#### 4. INTERACCIÓN

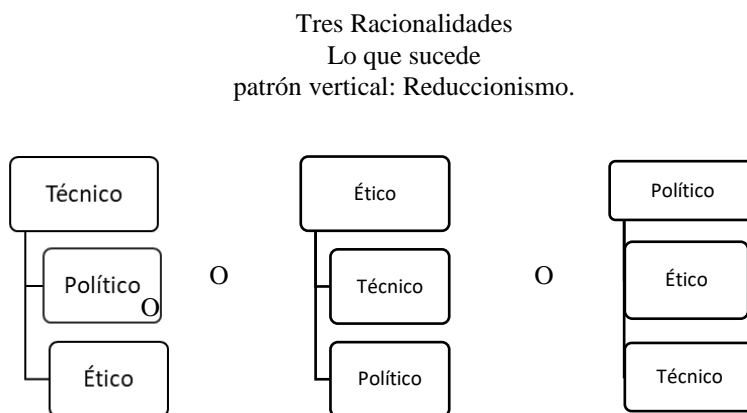
Cuando convergen en ámbitos comunes de toma de decisiones, las racionalidades técnicas, política y ética e inciden entre sí, no en el modo de mutualidad horizontal, sino en propósitos cruzados y en un patrón vertical. Cada tipo de pensamiento tiende a acercarse a las demás de manera triunfalista y reduccionista. La lógica tecnológica trata de imponer su visión de objetivos y procedimiento sobre todo el proceso de decisión. Las racionalidades política y ética hacen lo mismo: cada uno busca que las otras dos "socias" acepten sus propias reglas básicas de diálogo. Este patrón de interacción vertical se ilustra en la Figura 2.

*Este conflicto garantiza producir malas decisiones.* Si la racionalidad técnica prevalece, las decisiones demuestran fácilmente no ser ni políticamente factibles ni éticamente dignas. Por el contrario, el triunfo de la lógica política sin la debida consideración por las otras racionalidades puede conducir a decisiones que son técnicamente catastróficas o moralmente repugnantes. La lección que debe extraerse aquí es que las buenas decisiones deben mostrar muchas cualidades, no todas las cuales pueden surgir de una aplicación unilateral de una sola racionalidad en los ámbitos de decisión.

El reduccionismo triunfante que acabamos de describir prevalece también en otros dos ámbitos del discurso multidimensional muy alejados de la toma de decisiones del desarrollo. Estos son los mundos del ecumenismo religioso y de la interdisciplinariedad académica, donde el discurso especulativo se extiende a las decisiones prácticas. En el debate religioso ecuménico, están en juego las reglas básicas prácticas para la unificación de las iglesias o, más modestamente, los términos bajo los cuales puede ocurrir la cooperación pastoral o litúrgica. Y en el mundo académico,

los especialistas de muchas disciplinas se involucran en una búsqueda común de formas pluridisciplinarias integradas de enseñanza e investigación. Casi siempre, sin embargo, las estructuras fragmentadas de la academia, organizadas a lo largo de líneas que tienden a hacer absolutas las afirmaciones de disciplinas separadas, llevan a los practicantes de cada una a reclamar una capacidad superior de su propia disciplina para servir como el eje unificador del discurso pluridisciplinario. El resultado, en la mayoría de los casos, es una mera yuxtaposición o agregación de diversos puntos de vista, o el triunfo de una epistemología que se afirma y extrae el asentimiento reacio de los demás.

En todas las tres esfera - la toma de decisiones sobre el desarrollo, el discurso religioso ecuménico y el estudio académico interdisciplinario, - lo que se necesita es un nuevo modelo de diálogo auténtico donde los intercambios sean circulares y recíprocos, no verticales y reduccionistas.<sup>6</sup> La figura 3 ilustra cómo podría funcionar este nuevo modelo.



Suposición: cada racionalidad busca afirmarse y ganar a sentimiento de otros sobre la prioridad de subjetivos y enfoque.

Figura 2. Interacción de tres racionalidades.

El discurso mutuamente respetuoso entre diversas racionalidades se basa en el reconocimiento, obtenido de la experiencia, de que cualquier tipo de conocimiento, aunque parcial, corre el riesgo de confundirse creyéndose el todo.<sup>7</sup> Sin embargo, la misma parcialidad de cualquier disciplina debería imponer a su practicante la obligación de mirar la realidad desde conjuntos alternativos de “anteojos” cognitivos. Uno no debe asumir que la propia disciplina intelectual posee la comprensión más “correcta” de la realidad estudiada, sino simplemente que se acerca a esa realidad desde uno entre muchos puntos de vista cognitivos posiblemente válidos. El acercamiento y entrada a estos otros puntos de vista, sin embargo, no debe llevarse a cabo de manera puramente extrínseca. En cambio, uno debe de alguna manera “entrar” en el espíritu peculiar de cada racionalidad en el esfuerzo por captar la realidad tal como se conoce desde dentro de la dinámica de estos puntos de vista. La única postura adecuada es el respeto activo por otros puntos de vista, aliado a la modestia con respecto a las limitaciones que acompañan a la propia visión preferida, y la voluntad de reinterpretar la propia lectura disciplinaria de la realidad bajo la nueva luz obtenida de lecturas alternativas. Tal postura, la antítesis del triunfalismo o reduccionismo, promueve el examen activo de los supuestos epistemológicos, las preferencias procedimentales y los criterios para el establecimiento de normas que ponen su sello en todas las disciplinas o racionalidades especiales.

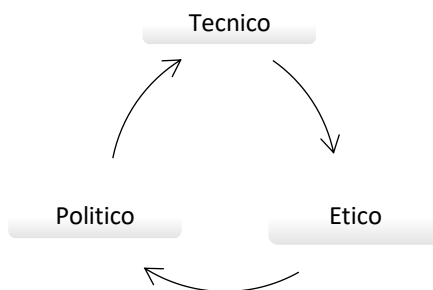
Para resumir el argumento hasta ahora: existe una lógica peculiar de cada una de tres categorías de actores de toma de decisiones. En la mayoría de los casos, las demandas de sus respectivas racionalidades producen un conflicto

<sup>6</sup> Los requisitos del diálogo intercultural, interdisciplinario e interreligioso son examinados críticamente por Raimundo Panikkar en numerosas obras. Véase Panikkar (1978 y 1981) y “Panikkar en Santa Bárbara” (1979)

<sup>7</sup> Cf. Goulet (1981).

infructuoso o una abdicación unidimensional imprudente por parte de una racionalidad frente a la agresión intelectual de la otra. Tanto el reduccionismo como la abdicación generan malas decisiones.

Sin embargo, la dinámica de interacción entre las diferentes racionalidades se puede ilustrar mejor, no en términos analíticos, sino describiendo casos concretos en los que los sujetos identificables de las decisiones comparten un problema común cuya esencia perciben y cuyos elementos juzgan diferencialmente. A continuación, se esbozan tres casos sectoriales ilustrativos extraídos de los debates sobre el desarrollo en el Brasil contemporáneo.



Suposición: cualquier forma de conocimiento es parcial y corre el riesgo de creerse el todo o de dominarla narrativa.

Figura 3. Interacción

## 5. LA PRESA ITAPARICA<sup>8</sup>

### a) Antecedentes

El gobierno brasileño a seguido una política de construcción de muchas grandes represas hidroeléctricas para generar electricidad a gran escala. Las presas recientemente construidas incluyen Itaipú, la instalación más grande del mundo con una capacidad de 12,6 millones de kilovatios, y Tucuruí con más de 7 millones de kilovatios. Además de estas espectaculares obras, que han atraído la atención mundial, se planea una ambiciosa red de presas de tamaño mediano en el río São Francisco, que atraviesa gran parte de los secos y empobrecidos estados del noreste de Bahía y Pernambuco. Ya se han completado las represas en Paulo Alfonso, Sobradinho y Moxotó, y varias otras se proyectan para el futuro cercano. La represa de Itaparica actualmente en construcción es el sitio de nuevos patrones de negociación entre los actores que representan las tres racionalidades discutidas anteriormente.

La decisión de construir una presa es claramente política, aunque la selección de un lugar específico y su escala son generalmente dictadas por consideración técnica.

Un subproducto de estas decisiones políticas y técnicas es la necesidad de reubicar a las personas que viven donde surgirá la futura represa. En Itaparica, unas 37.000 personas (o el 20% de la población total en los ocho "municipios" o condados) será afectado por la construcción de la presa) y debe ser reubicado para dar espacio a un embalse de 100 millas de largo y 22 millas de ancho. En casos anteriores de reasentamiento a lo largo del río São Francisco, los residentes pobres no tenían voz en la negociación del sitio y los términos de su reubicación o los criterios de

<sup>8</sup> Las fuentes de este relato son entrevistas realizadas por el autor en junio-agosto de 1983 y 1984 con representantes de CHESF, el Polo Sindical, grupos de la Iglesia, residentes reubicados y funcionarios del gobierno. También me he basado en boletines, memorandos internos y documentos de trabajo preparados por las partes interesadas. Para una introducción a los problemas discutidos aquí, véase Fundação Joaquim Nabuco (1983) y Monteiro de Barros (1984).

indemnización por sus bienes y propiedades. La grave desafección popular por estos dos motivos, que a veces condujo a la violencia, especialmente en Moxotó (1975) y Sobradinho (1979), impulsó a los sindicatos de trabajadores agrícolas a organizar a la población de Itaparica. El objetivo de estos sindicatos es lograr que los trabajadores agrícolas pobres que residen en las orillas del río sean aceptados como socios en una negociación por las organizaciones técnicas y las agencias políticas que anteriormente monopolizaban la toma de decisiones. En casos anteriores, los residentes no fueron informados de los horarios de inundación, y no tuvieron voz ni en el establecimiento de niveles de compensación monetaria ni en la elección de los sitios de reubicación. En Itaparica, en cambio, la población a reasentar está negociando activamente con el gobierno y las agencias técnicas los detalles específicos de todas estas cuestiones.

Itaparica se ha convertido así en un escenario de toma de decisiones en donde las tres racionalidades se encuentran de manera muy visible.

#### b) Los agentes

CHESF (Compañía Hidroeléctrica de São Francisco) una subsidiaria de Eletrobrás, es una empresa de servicios públicos del gobierno. En Itaparica, CHESF's es el principal agente de la racionalidad técnica, mientras que una Asociación de alcaldes representa la lógica política, y el Sindicato de Trabajadores Agrícolas la racionalidad ética o humana.

El objetivo de CHESF's es construir una presa a tiempo y hacer que la electricidad fluya. (La capacidad instalada de Itaparica será de 2,5 millones de kilovatios). Es comprensible que la agencia esté impaciente por tener que participar en negociaciones complejas y aparentemente interminables con una multiplicidad de actores sociales. Sus técnicos sostienen que la población reubicada no debe ser reubicada cerca de los límites del futuro embalse donde, afirman, el suelo es infértil y no podría producir cultivos aceptables si se adoptara el riego. (Se estima que de las 37.000 personas que serán reasentadas, unas 21.000 son habitantes rurales pobres que viven cerca de la orilla del río). El Sindicato de Trabajadores, por otro lado, que profesa hablar en nombre de los residentes rurales pobres, afirma que su gente quiere reubicarse en la orilla del lago. CHESF's replica que, de hacerlo, los costos económicos se volverían prohibitivos porque se requeriría un riego costoso y nuevos insumos tecnológicos (insecticidas, pesticidas y fertilizantes). Culturalmente hablando, sin embargo, o de acuerdo con su racionalidad "humana", la población se considera anfibia: desea vivir con un pie en el agua, por así decirlo, y otro en la tierra. Estos objetivos culturales aparentemente entran en conflicto con el beneficio de CHESF's: los cálculos de costos, concebidos en términos puramente técnicos. Esa agencia afirma que busca la solución menos costosa y más "racional", que consiste en reubicar a las personas donde sus prácticas agrícolas tradicionales aún pueden estar empleadas. La noción de costo-efectividad de CHESF's trata la preferencia del sitio de los residentes como una externalidad en su cálculo racional, no como una internalidad que debe sopesarse al evaluar los costos y beneficios totales.

Por su parte, la Asociación de alcaldes, agrupación voluntaria de los ocho funcionarios municipales electos afectados por el proyecto de la presa, está principalmente interesada en NO perder votantes ni contribuyentes una vez que se cree el embalse y se realice la reubicación. Los alcaldes favorecen los esquemas de reubicación que mantienen a los residentes dentro de sus límites municipales, claramente un cálculo político convencional. La participación de este actor político, junto con el nuevo rol conquistado por el Sindicato de Trabajadores, complica las negociaciones. CHESF's, a pesar de sus propias preferencias de procedimiento, se ve obligada a regañadientes a negociar tanto con la Asociación Municipal como con el Sindicato. CHESF's acusa a ambas entidades de introducir demasiadas consideraciones "extrañas" en el proceso de negociación: si se le permite hacerlo, CHESF's preferiría tratar todo como un problema técnico, no como uno político o como una cuestión ética contenciosa sobre la justicia.

No es sorprendente que los tres actores tengan percepciones divergentes de los demás. La Asociación de alcaldes, por ejemplo, se ve a sí misma como moderada y constructiva al proporcionar un foro para que todas las partes se reúnan y se comprometan. Pero el Sindicato de Trabajadores desconfía tanto de CHESF's como del grupo de alcaldes y considera que un compromiso prematuro es el camino hacia el fracaso seguro para obtener un trato justo para la población desplazada. La memoria histórica del Sindicato de promesas incumplidas en Moxotó y Sobradinho justifica, a



sus ojos, su aparente inflexibilidad en el trato con CHESF's en los últimos años. En consecuencia, el Sindicato ha organizado grandes reuniones de protesta popular, ha emitido ultimátum y ha denunciado públicamente a sus "socios" negociadores. Recientemente, sin embargo, el Sindicato ha adoptado una postura más conciliadora y cooperativa. Sin embargo, tanto CHESF's como el grupo de alcaldes culpan al Sindicato de dificultar los acuerdos con los colonos individuales por su insistencia en un acuerdo colectivo en lugar de en acuerdos ad hoc alcanzados con cada colono. Una de las principales quejas de los alcaldes es que el sindicato politiza indebidamente su papel, yendo más allá de su mandato legítimo de defender los intereses de clase y jugando duro a la política al pedir una reforma agraria. La referencia aquí es a la demanda de títulos de propiedad de la tierra en el futuro sitio de reubicación para compensar las tierras que no son jurídicamente "propiedad" en el lecho actual del río por parte de agricultores arrendatarios pobres, agricultores medieros y trabajadores agrícolas. CHESF's afirma que no puede expropiar tierras en nuevos sitios porque tiene autoridad para expropiar solo por motivos de "utilidad pública" y no de "interés social". Esta distinción legal es clara: la utilidad pública es algún uso público: una vía, un embalse de una presa o un edificio público, mientras que "interés social" significa que los requisitos de justicia o eficiencia económica justifican la expropiación de tierras para ser entregadas a particulares o corporaciones para su uso. Técnicamente hablando, el argumento de CHESF's es correcto, aunque otras agencias del gobierno federal, en particular el INCRA (Instituto Nacional para Colonización de Reforma Agraria) y algunas agencias del gobierno estatal, poseen el poder jurisdiccional para expropiar por motivos de "interés social". Para el Sindicato de Trabajadores, la reforma agraria es una cuestión de justicia fundamental y derechos económicos de los oprimidos. Pero a las demás partes interesadas les presenta consideraciones ajenas al problema del reasentamiento. Es obviamente ajeno a la racionalidad puramente técnica o política.

CHESF's sigue insistiendo en que las decisiones deben tomarse sobre la base de lo que, técnicamente hablando y como define el asunto, es más racional. El grupo de alcaldes replica que el criterio básico debe ser lo que es políticamente más factible o satisfactorio. Finalmente, el Sindicato argumenta que lo que es más justo para la población afectada, tal como interpreta las demandas de justicia, debe ser la vara de medir que debe ser prioritaria. Sin embargo, las tres partes están de acuerdo en que se debe encontrar una combinación de eficiencia, viabilidad política y aceptabilidad normativa, aunque cada una insiste en asignar prioridad a su propia escala de ponderación preferida. De ahí la lentitud con que se avanza en las negociaciones.

No obstante, ahora se está avanzando en cierto grado hacia el logro de una combinación equilibrada de las tres racionalidades. El año pasado, el Sindicato contrató los servicios de un agrónomo y economista y, armado con su asesoramiento experto, ha encontrado nuevos motivos para un posible acuerdo con CHESF's. Ese organismo, a su vez, junto con su superior jerárquico, el Ministerio de Minas y Energía, ha aceptado un texto redactado por el Sindicato como base para negociar criterios de reubicación e indemnización. El borrador encarna demandas que reflejan la visión normativa del Sindicato de lo que es justo. Por lo tanto, las nuevas reglas de mutualidad están en gestación en ámbitos vitales de negociación y decisión. Estos patrones emergentes de mutualidad sirven como contrapeso a las disparidades iniciales de poder de negociación entre los actores. Gracias a su experiencia técnica, recursos materiales y apoyo de los más altos niveles del aparato gubernamental, CHESF's ejerce un poder que es desproporcionado al que ostenta el grupo de alcaldes y el Sindicato. Sin embargo, el grupo de alcaldes contrarresta su relativa inferioridad a través de alianzas con partidos políticos influyentes a nivel nacional y partidarios burocráticos en las altas esferas de las agencias federales, incluido el propio Ministerio de Minas y Energía del CHESF's. Los residentes rurales pobres que, en negociaciones anteriores en Moxotó y Sobradinho eran totalmente impotentes, han ganado nueva fuerza a través del Sindicato colectivo. Después de movilizar con éxito a los trabajadores agrícolas en el nivel horizontal de la micro actividad, el Sindicato ha ganado para ellos la entrada en el ámbito macro de las decisiones que rigen los términos y los criterios de reubicación de la compensación. Ambos dominios se habían reservado hasta ahora a los responsables de la toma de decisiones técnicas y políticas. Para los trabajadores pobres, su participación en estas decisiones que afectan a su destino constituye un movimiento vertical hacia arriba. A través de este mandato recién ganado en este ámbito macro, estos representantes de un grupo no-élite, ahora están expandiendo y profundizando las racionalidades limitadas que guiaron las decisiones de los otros actores. Por el contrario, los propios residentes se ven obligados a ampliar su propio concepto de racionalidad ética al aceptar las limitaciones técnicas, jurídicas y económicas que habían descuidado en discusiones anteriores con CHESF's y autoridades políticas. Esta educación en los principios de la realidad

tecnológica y política altera las formulaciones que ellos mismos hacen de las demandas de justicia. El caso Itaparica arroja dos lecciones importantes:

— las negociaciones se ven obstaculizadas siempre que cada actor principal persiga una única racionalidad de manera reduccionista; y,

—por el contrario, surge alguna base para el progreso a medida que los interlocutores trascienden los estrechos límites de su propia racionalidad y entran en el universo de los objetivos y procedimientos propios de otras racionalidades.

CHESF tuvo que acomodar su visión puramente técnica del problema del reasentamiento para evitar un conflicto inmanejable con el Sindicato de Trabajadores. El Sindicato, a su vez, alteró los términos de sus demandas éticas cuando se enfrentó a las realidades técnicas y políticas de la vida por parte de representantes de racionalidades alternativas.

## 6. DIADEMA, UNA EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL<sup>9</sup>

Un segundo caso sectorial que ilustra el conflicto entre tres racionalidades en un ámbito común de toma de decisiones es el experimento en el gobierno municipal que se está llevando a cabo en Diadema, estado de São Paulo.

### a) La arena

Diadema, uno de los 37 municipios que conforman el Gran São Paulo, es una ciudad industrial de 24 kilómetros cuadrados con una población de 320.000 habitantes. Un tercio de sus residentes viven en barrios marginales ("favelas"), otro tercio en viviendas de calidad inferior. La mayoría de los residentes de Diadema son trabajadores de fábricas empleados en los vecinos municipios de São Bernardo y Santo André que, junto con São Caetano, forman el "triángulo industrial" del Gran São Paulo. Diadema alcanzó la autonomía administrativa en 1960 cuando se separó del municipio de São Bernardo del cual formaba un distrito. Su perfil de desarrollo social se revela en algunas estadísticas reveladoras: la mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos (1981) fue de 92,7 en contraste con 50 para São Bernardo y 32,1 para São Caetano. Y en 1980 la mortalidad total de Diadema por cada 1.000 habitantes era de 7,67, en comparación con 6,95 para el estado en general y con 6,91 para el gran São Paulo. El desempleo y el analfabetismo también son altos, al igual que el porcentaje de personas que viven sin alcantarillado, agua corriente y otros servicios básicos.

Las elecciones municipales celebradas en Diadema en 1982 llevaron al PT (Partido dos Trabajadores) al poder, gracias a amplias campañas de movilización de base y el apoyo de sindicatos, grupos comunitarios básicos dirigidos por la iglesia y asociaciones de vecinos. Esta victoria electoral marcó la primera vez que el PT había conquistado una sede del poder gubernamental, a cualquier nivel, una consideración importante dada la postura ideológica del partido. El PT se ha comprometido a establecer un nuevo orden económico y político socialista en Brasil sobre la base de una ideología de participación y empoderamiento de las masas. En Diadema, el PT hizo campaña con una plataforma de gobierno por, y no sólo para, el pueblo. Al asumir el poder en esa ciudad, sus dos objetivos fueron establecer un modelo cualitativamente nuevo de gobierno local y servir como un faro para la nación en general, demostrando así la viabilidad del gobierno por parte de las clases trabajadoras. Naturalmente, por lo tanto, el foco de atención de toda la nación brasileña, en un momento de su temprana evolución hacia la redemocratización, se centró en el experimento de Diadema. Diadema se convirtió así en una experiencia y un experimento, un verdadero laboratorio de gobernanza alternativa en torno a los valores de participación, justicia social, no-elitismo y subordinación de los imperativos comerciales a las necesidades sociales.

El PT estaba lanzando su nuevo modelo de gobierno municipal en un estado (São Paulo) gobernado por un partido político (el PMDB) el cual estaba en oposición al gobierno militar que entonces todavía tenía las riendas de

<sup>9</sup> Las fuentes son entrevistas con funcionarios del gobierno (junio-agosto de 1983 y 1984), académicos, representantes del PT, técnicos y residentes, junto con voluminosos documentos informales producidos por el gobierno municipal y el partido PT. Para una introducción a estos temas, los lectores son remitidos al boletín bimestral publicado por la alcaldía de Diadema titulado Informativo Municipal y al documento del partido PT (abril de 1984).

administración nacional. Esto ocurrió en un momento y en una ciudad donde los sindicatos industriales desafiaban públicamente al gobierno militar federal en numerosos frentes: la legalidad de las huelgas, las manifestaciones masivas contra las políticas de austeridad económica y la censura de las reuniones públicas por razones políticas. Además, el líder nacional del PT, Luis Inácio da Silva (alias Lula) a menudo ha sido señalado por el gobierno como enemigo del régimen y encarcelado en varias ocasiones. Los ajustes coyunturales del experimento conspiraron, en resumen, para hacer que Diadema fuera inusualmente importante y excepcionalmente difícil.

Al momento de escribir este artículo (enero de 1986) el experimento Diadema ya se considera un fracaso. El propio PT, -en tanto hacía campaña por mayores apuestas — la alcaldía de São Paulo y la respetabilidad nacional como fuerza política viable para futuras elecciones, buscó olvidar a Diadema y que fuera olvidado. La razón es que una serie de escándalos ampliamente publicitados en la administración municipal han empañado gravemente la imagen del partido. Y numerosas deserciones de militantes del PT han exacerbado las divisiones internas del partido. Más importante aún, el propio partido, al igual que el público en general, reconoce que el sueño de un nuevo estilo de gobernanza participativa puede haber demostrado ser demasiado utópico para tener éxito. Cuando se ha visto obligado a discutir Diadema, el PT ahora se contenta con promocionar sus logros relativos en términos de prestación de servicios a las clases pobres, sin decir nada de sus esperanzas de instituir procedimientos de gobierno no- elitistas.

Sin embargo, la narración de los acontecimientos durante los primeros 30 meses del experimento (enero de 1983 a mediados de 1985) proporciona lecciones instructivas. De ellas la menos importante es la enorme dificultad de articular una lógica política que haga justicia a las mínimas exigencias de la racionalidad técnica y ética. Esa narrativa se presenta ahora.

#### b) Los agentes

Los actores principales del drama que comenzó a desarrollarse en Diadema en 1982 son el alcalde, Gilson Menezes, que encarna la racionalidad política; la dirección municipal del PT, que encarna la racionalidad ética; y el equipo de planificación de la administración del alcalde, que defiende las pretensiones de racionalidad técnica.

En 1984, la dirección del PT de Diadema acusaba a Menezes de traicionar los ideales del partido de participación no-elitistas y volver a las viejas prácticas políticas de amiguismo, favoritismo y populismo. Acusaron a ese alcalde de perseguir una racionalidad puramente política, descuidando consideraciones éticas. Menezes replicó que la dirección era demasiado purista y poco realista. Para dirigir un gobierno de la ciudad dentro de un contexto nacional donde las "reglas del juego" fueron establecidas por la política al viejo estilo, argumentó, uno debe hacer compromisos simplemente para hacer las cosas y servir a la gente. Insistir en la pureza ideal, agregó, es condenar a los gobernantes a la impotencia. Por su parte, el equipo de urbanismo que, tras una agria disputa, fue destituido por el alcalde, le criticó haber ampliamente descuidado las exigencias técnicas cuando realizaba proyectos urbanísticos. Para ilustrarlo, había apresurado un plan de construcción de la clínica de salud hasta su finalización, afirmaron, sin tener debidamente en cuenta la calidad de los materiales y la competencia profesional de los contratistas de construcción, violando así las demandas de racionalidad *tecnológica*. A esta acusación Menezes respondió acusando a los urbanistas de no entender los imperativos políticos que lo obligaban a actuar como lo hacía. Básicamente, Menezes quiso inaugurar la clínica en el aniversario de la fundación de Diadema como un "municipio" autónomo.

La narrativa anterior revela a Gilson Menezes como el exponente prototípico de la racionalidad política, la dirección del PT de Diadema del tipo ético y el equipo de planificación urbana de la lógica tecnológica. Sin embargo, se puede encontrar una superposición considerable entre las tres racionalidades. El equipo de urbanismo, en particular, afirmó encarnar la racionalidad ética y tecnológica cuando convocó al alcalde a sus estándares de responsabilidad. A esto el alcalde respondió que estaba practicando la verdadera racionalidad ética al insistir en el criterio de viabilidad política. Sin invocar el axioma por su nombre, evidentemente estaba alegando el antiguo principio moral *de "Nemo ad impossibile tenetur"* "Nadie está obligado a hacer lo que es imposible". Menezes también insistió en que, en la medida en que el ejercicio del arte político es también una técnica cierta, al comportarse como lo hizo también estaba observando la racionalidad tecnológica adecuada. Análogamente, la dirección local del PT sostuvo que estaba siendo fiel a la lógica

política cuando convocó al gobierno municipal a cumplir su promesa a los electores, es decir, incorporarlos como actores sustantivos en la toma de decisiones de la administración. La Dirección del PT situó su razonamiento en un escenario mucho más amplio que el único del municipio de Diadema. Señaló que, como experiencia pionera y piloto, la administración del PT en Diadema tuvo que dar a la nación en general un ejemplo de un tipo cualitativamente nuevo de relación entre gobernante y gobernados. Este es un ejemplo para que todos los brasileños lo vieran en el momento preciso en que el PT estaba tratando de ayudar a redemocratizar la sociedad brasileña con un modelo de democracia radicalmente diferente de las formas anteriores. Ese viejo modelo había fracasado porque manipulaba a la población administrada de acuerdo con las demandas del realismo burocrático y prestaba servicios sobre la base de un cálculo de ventajas electorales a los gobernantes. La dirección del PT de Diadema buscó revertir este proceso e implantar un proceso de consulta genuino en el que la población administrada realmente tomara decisiones y cogobernara con sus funcionarios electos.

A pesar de esta superposición de racionalidades, cada actor encarnó de manera especial una de las tres racionalidades que entran en los ámbitos de la toma de decisiones. El carácter distintivo de cada racionalidad y los motivos de conflicto se ven con particular claridad en una disputa entre el alcalde y el equipo de planificación urbana. Este equipo estaba compuesto por arquitectos y urbanistas que venían de fuera de los límites inmediatos de Diadema, aunque vivían en la cercana São Paulo. Los servicios del equipo fueron ofrecidos a Menezes a petición suya por la dirección regional del partido PT poco después de la elección del alcalde. Estos técnicos urbanos eran miembros idealistas del partido motivados por la racionalidad ética para poner sus habilidades profesionales al servicio de una empresa altruista. Los tres actores compartían los ideales éticos del PT y estaban comprometidos a dar realidad de carne y hueso a estos ideales en los procedimientos concretos de gobierno que instituirían en Diadema. En consecuencia, el equipo de planificación, fiel a su ideal de participación no-elitistas, seleccionó programas y proyectos sólo después de participar en amplias consultas con los habitantes de los barrios de tugurios interesados. A estos, agregó sus propios juicios profesionales sobre el diseño, el tiempo y el control de calidad sobre los materiales y la mano de obra. En consecuencia, cuando el alcalde tomó varias decisiones que violaron sus juicios éticos y técnicos, renunciaron (en efecto, para evitar ser despedidos).

El año pasado, el equipo urbano apeló su caso a las instancias superiores del partido; no buscaba la reincorporación sino la reivindicación de su interpretación de lo que significaba ética y políticamente la disputa con el alcalde. En estas instancias superiores, las direcciones regionales y nacionales del partido, el alcalde también buscó reivindicarse sobre la base de que sus decisiones no fueron tecnológicamente irresponsables, sino sólidas en los tres aspectos: ético, político y técnico.

El partido se negó a emitir un juicio sobre las partes contenciosas. Este "pecado de omisión" es una decisión deliberada para evitar expulsar a Gilson Menezes del PT, o parece admitir públicamente que el ideal del partido de gobierno participativo en Diadema probablemente era poco realista. Las recientes elecciones (mediados de 1985) para una nueva dirección del partido en Diadema han alterado su composición y han dado a la facción pro- menezes una mayoría decisiva. En cuanto al equipo de planificación técnica, sus miembros se han trasladado a otros trabajos. Para todas las partes interesadas, la disputa de Diadema ha retrocedido rápidamente a horizontes distantes frente a las dificultades vitales más apremiantes que enfrenta el PT. Estas se centran en la campaña por la alcaldía en São Paulo (las elecciones se celebraron el 15 de noviembre de 1985) y la resolución de los debates internos sobre la misión y la identidad propias del PT.

En resumen, el caso Diadema revela a un político acusado de ser demasiado político por los administradores éticos y técnicos de sus ideales comunes. Este político refuta las acusaciones alegando que tanto los actores defensores de la ética como de la técnica no están suficientemente atentos a las demandas de la política. Además, afirma que está siendo plenamente ético al atender a las posibilidades reales de la situación concreta. Sin embargo, los tres actores persiguen una racionalidad dominante, que aplican de manera altamente reduccionista: los actores reducen las demandas de la toma de decisiones a su lógica dominante.

## 7. INCENTIVOS AGRÍCOLAS EN EL NORDESTE DE BRASIL<sup>10</sup>

### (a) El problema

Las estructuras casi feudales todavía dominan la vida rural en el empobrecido noreste de Brasil. Los principales beneficiarios de estas estructuras antiguas, aunque todavía poderosas, son los grandes terratenientes dedicados al cultivo de la caña de azúcar y la destilación de alcohol, y sus aliados políticos en nueve gobiernos estatales. Desde la década de 1930, el gobierno federal ha subsidiado a los productores de azúcar de la región a través de diversos beneficios que incluyen apoyos a los precios, facilidades de crédito, exenciones de impuestos, cuotas de exportación garantizadas, asistencia técnica e infraestructura financiada con fondos públicos. Tales incentivos materiales han ayudado a la clase de productores de azúcar a mantener su hegemonía económica y política en la región. Recientemente se otorgaron incentivos adicionales a los productores que instalaron destilerías de alcohol para transformar la caña de azúcar y otros cultivos en combustible. A veces, estos subsidios, que varían según la región, ascendían al 90% de los costos de instalación de capital. Sin embargo, se han establecido pocas destilerías autónomas en la región noreste: los productores prefieren ampliar las instalaciones de los ingenios azucareros y anexarles unidades de destilación de alcohol como actividades auxiliares. No por casualidad, los grandes dominios propiedad de los productores de azúcar son las áreas donde también se encuentra la mayor pobreza masiva. Los trabajadores agrícolas sin tierra, los agricultores arrendatarios y los aparceros son víctimas de niveles de vida degradantemente bajos, inseguridad económica crónica, vulnerabilidad a la explotación de múltiples tipos e impotencia política.

En la actualidad, el gobierno brasileño está montando un ambicioso esfuerzo para abolir la pobreza masiva, reestructurar las clases sociales y reformar los escenarios de poder en la región a través del *Projeto Nordeste*.<sup>11</sup> El objetivo final del *Projeto Nordeste* es crear una nueva clase media rural de productores económicamente seguros y productivos de alimentos básicos. Esto se busca mediante la promoción de patrones de producción económica diversificada, con miras a suministrar alimentos esenciales a las ciudades de la región y, en el proceso, *empoderar* a los pobres de las zonas rurales que actualmente están marginados y explotados. El principal instrumento en el que se confía para alcanzar estos objetivos es una serie de incentivos materiales ofrecidos a los pequeños y medianos productores a fin de atraerlos a una producción diversificada para los mercados locales de alimentos. Estos nuevos incentivos gubernamentales, sin embargo, bien pueden operar con propósitos contrapuestos con los incentivos más antiguos proporcionados a los productores de azúcar y alcohol. Por un lado, la continuación de grandes incentivos materiales para los industriales azucareros de clase alta refuerza su privilegiada posición sociopolítica. Por otro lado, los nuevos incentivos ofrecidos por el *Projeto Nordeste* pueden resultar en la dilución del poder social de la actual clase dominante.

Junto con la represa de Itaparica y el experimento de Diadema en el gobierno municipal, el *Projeto Nordeste* constituye un escenario de toma de decisiones en el que tres racionalidades distintas convergen y chocan.

### (b) La arena

Las tres racionalidades se encuentran en una disputa sobre el criterio preciso de elegibilidad que el *Projeto Nordeste* adoptará para dispensar sus incentivos materiales (específicamente, crédito subsidiado). A pesar de la considerable superposición de las diversas racionalidades en este ámbito, los actores identificables encarnan cada racionalidad dominante y se esfuerzan por influir en las decisiones básicas de acuerdo con sus dictados preferidos.

<sup>10</sup>Información basada en entrevistas con funcionarios de SEPLAN, BID, SUDENE, grupos de la Iglesia y de trabajadores agrícolas, productores de azúcar, consultores y académicos que estudian la agricultura en el Nordeste de Brasil (junio-agosto de 1983 y 1984). Los datos básicos pueden consultarse en SUDENE (abril de 1984). Cf. también dos obras de Correia de Andrade (1981 y 1983).

<sup>11</sup> Para más detalles, véanse los siguientes documentos: manuscrito inédito, MIRAD (1985), SUDENE (mayo de 1984); García Gasques y Simões Moita (1985); y SUDENE (abril de 1984).

## (c) Los actores

La racionalidad tecnológica del proyecto está plasmada en los planificadores institucionales del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Planificación de Brasil (SEPLAN) y la Agencia de Desarrollo Regional del Nordeste (SUDENE). Estos expertos hablan el lenguaje de la economía, de las finanzas y de la resolución de problemas; su objetivo declarado es inducir la producción de nuevos cultivos en ciertas cantidades, generar X número de empleos, obtener una tasa Y de crecimiento en la producción agrícola del noreste y, por lo tanto, estimular la modernización tecnológica en un dominio de la actividad ahora marcado por el atraso, la desorganización y la marginalidad. Para estos técnicos, la cuestión básica es hacer que la agricultura del noreste sea más eficiente, productiva y rentable de tal manera que satisfaga las necesidades de suministro de alimentos de la región. Su justificación abierta para el proyecto es estrictamente técnica: el esfuerzo beneficiará a la región y a la economía nacional gracias a intervenciones racionales en un sector particular de la producción.

La racionalidad política reside principalmente en los cañeros cuyo interés primordial no radica en diversificar la producción agrícola, ni en lograr una mayor seguridad alimentaria regional, sino en preservar sus propios privilegios sociales y políticos. Prioridades similares guían el pensamiento de los gobiernos estatales, los aliados políticos de larga data de los terratenientes. No es, por supuesto, que los gobiernos estatales se opongan necesariamente al *Projeto Nordeste*, sino que tienen un interés personal en controlarlo para que los grandes cambios de poder no conduzcan a la adquisición del poder en manos "extrañas": las de alguna agencia del gobierno federal (SEPLAN o SUDENE), o nuevas clases sociales (una nueva clase media de productores agrícolas independientes). Los planificadores de proyectos, sin duda, consideran que su propio objetivo político es aliviar las dramáticas tensiones sociales en el noreste sin provocar una revolución o perturbar radicalmente los alineamientos de clase social actuales.

Los críticos sociales dentro de Brasil, en particular los grupos de iglesias, las organizaciones sindicales, los activistas políticos democráticos, actúan como portadores o vectores de la racionalidad ética o humana. Sus preocupaciones se centran en valores normativos: por ejemplo, la justicia social, los derechos económicos de las poblaciones explotadas y las estructuras equitativas de tenencia de la tierra. En consecuencia, juzgan el *Projeto Nordeste* a la luz de su posible contribución a estas causas, y sólo secundariamente como un programa económico cuyo mérito reside en resolver los problemas de suministro de alimentos o utilización de la tierra. Grupos como la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) de la Iglesia y la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG), han adoptado posiciones abiertamente normativas sobre los temas más amplios de la estrategia nacional de desarrollo. Son estas posiciones generales las que dan forma a su postura particular hacia el *Projeto Nordeste*. Las organizaciones de iglesias y los sindicatos rurales abogan por la reforma agraria en Brasil porque en su ausencia, sostienen, la justicia básica no puede existir en las zonas rurales.<sup>12</sup> aprecian el *Projeto Nordeste* sobre la base de su probable coeficiente de justicia social, es decir, de su potencial para contribuir a la reforma agraria, y no principalmente sobre la base de los méritos económicos o la conveniencia política del proyecto. Sin embargo, estos defensores de la racionalidad ética son también actores políticos: de hecho, su constelación de valores normativos constituye su programa político.

## (d) El proyecto en sí

Como se señaló anteriormente, el objetivo principal del proyecto durante un período de 15 años es reestructurar la agricultura en el nordeste de Brasil a través de incentivos ofrecidos a los pequeños productores y a las personas que lanzarán actividades sociales destinadas a mejorar la salud, la educación y el saneamiento en las pequeñas comunidades rurales. Durante tres períodos de 5 años a partir del período 1984-89, dos millones de familias rurales son seleccionadas como beneficiarias directas de los paquetes de incentivos. Los gastos totales proyectados son de US \$ 12 mil millones, de los cuales la mitad será otorgada al gobierno federal de Brasil por agencias internacionales como el

<sup>12</sup> Para más detalles, véanse los siguientes documentos: Fundação João Pinheiro (1984); Comissão Brasileira Justiça e Paz (1984); INCRA (1964); CONTAG (1983); Pastoral de Terra (1981); *Pastoral da Terra: Posse e Conflitos* (1981); IBASE (1984) y Correia de Andrade (1981).

Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. El Proyecto Nordeste se basa en una amplia batería de instrumentos de política para lograr sus objetivos: exenciones fiscales, facilidades de crédito, apoyos a los precios y otros incentivos materiales. El gobierno también recurrirá a la regularización de los títulos de propiedad en virtud de la legislación vigente sobre la reforma agraria, la asistencia técnica y la inversión pública en instalaciones que van desde sistemas de riego hasta clínicas de salud. Los conflictos entre los defensores de las tres racionalidades giran en torno a dos cuestiones principales: los títulos de propiedad y la elegibilidad crediticia.

(i) Títulos de propiedad

Los campeones de la racionalidad política —los grandes terratenientes y sus aliados gubernamentales estatales— están presionando discretamente al gobierno federal y a las agencias internacionales participantes para que eximan, *de facto*, si no de *jure*, a la llamada *zona da mata* o zona costera húmeda y fértil de la inclusión en la esfera de operación del proyecto. Su intención es evidente: evitar lanzar un desafío a los industriales del azúcar y el alcohol que temen la creación de una clase media rural económicamente independiente en su región. Preferirían ver el *Projeto Nordeste* implementado solamente, o principalmente, en las otras regiones del noreste, el agreste (áreas semiáridas) y el *sertão* (interior seco). Las clases privilegiadas (principalmente los cultivadores tradicionales de azúcar) en la *zona da mata* ven el empoderamiento económico de los trabajadores agrícolas siervos en su zona como una amenaza para sus privilegios de clase. Están presionando al gobierno y al Banco Mundial para que se aplique el programa técnico de "resolución de problemas" en otras zonas y defienden su cabildeo sobre la base de que las posibilidades racionales para el éxito del proyecto son más altas en estas otras zonas. La iglesia y los grupos sindicales, a su vez, instan públicamente a que el *Projeto Nordeste* se aplique en todas partes de la región noreste, incluida la *zona da mata*. Su razonamiento se basa en la convicción de que, en esta zona húmeda más que en otras, las demandas de justicia social y equidad son las más apremiantes. Esta misma urgencia, en su opinión, hace que la reforma agraria efectiva sea obligatoria. Dentro de la zona de azúcar / alcohol, sin embargo, casi nadie posee tierras, excepto los grandes propietarios. Por lo tanto, para llevar a cabo el mandato de *Projeto Nordeste* de diversificar la producción y ayudar a los pequeños productores a cultivar alimentos, primero sería necesario transferir el título a muchos agricultores de subsistencia que ahora no poseen tierras. Dentro del *agreste* y el *sertão*, por otro lado, ya existe un gran número de pequeños y medianos propietarios empobrecidos. Así, la racionalidad política se tensa en el esfuerzo por interpretar el proyecto como un mero ejercicio técnico para lograr objetivos puramente económicos. La racionalidad ética, por el contrario, da prioridad a los objetivos normativos mencionados anteriormente. Por su parte, la racionalidad técnica, representada por las agencias financiadoras y patrocinadoras, se encuentra en una posición intermedia. De hecho, cada uno de los dos protagonistas principales, que representan la racionalidad política y ética, busca demostrar que la razón técnica está inequívocamente de su lado. Por lo tanto, los técnicos del programa son cortejados por ambas categorías de actores y alentados a promulgar su interpretación de las recomendaciones técnicas del proyecto de una manera que las partes contendientes favorezcan. Esto es cierto en el ámbito de los títulos de propiedad; también es el caso en el ámbito de la elegibilidad crediticia.

(ii) Elegibilidad de crédito

Tradicionalmente, las facilidades de crédito en el Brasil sólo han estado disponibles para las personas que poseen tierras y pueden demostrar la propiedad mediante un certificado de titularidad indiscutible y regularizado. Como era de esperar, los defensores de la racionalidad política invocan la regla tradicional, a saber, que solo los propietarios de tierras debidamente certificados sean declarados elegibles para créditos en el *Projeto Nordeste*. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en la zona húmeda prácticamente no existen propietarios de tierra, excepto miembros de la clase de productores de azúcar, mientras que en el *agreste* y el *sertão*, muchos pequeños propietarios se pueden encontrar junto con grandes terratenientes que se dedican principalmente al ganado extensivo. En estas dos últimas zonas, la estrategia de los grandes propietarios consiste en luchar para limitar la cantidad de crédito disponible para los propietarios. Estos propietarios presionan opinando que los créditos dispensados deben ser en sumas proporcionales al valor de la propiedad poseída. Su cálculo, basado explícitamente en la racionalidad política, es cuestionado por los

defensores de la racionalidad ética, que argumentan dos puntos: (1) que el crédito debería estar disponible para muchos que actualmente no poseen tierras pero que, si se les *da crédito*, podrían adquirir tierras y participar en la producción diversificada a pequeña escala de alimentos, y (2) que los pequeños propietarios sean elegibles para créditos proporcionales en valor a sus actividades proyectadas, y no al valor actual de sus (generalmente pequeñas) propiedades de tierra. Para los defensores de la racionalidad ética, la capacidad y la voluntad *de trabajar* la tierra de una manera compatible con los objetivos del *Projeto Nordeste* deben servir como el criterio básico de elegibilidad crediticia, no como mero título legal de la tierra o un certificado de valor.

En esta disputa, como en las anteriores sobre zonas de implementación, la racionalidad tecnológica ocupa un término intermedio. Por motivos puramente técnicos (es decir, económicos), la consideración dominante es que los créditos deben llegar efectivamente a los pequeños y medianos productores que, de hecho, cultivarán alimentos, dependiendo de si estos individuos poseen tierras anteriormente o no. Sin embargo, aquellos que no poseen tierras, o poseen muy poco, necesitan con mayor urgencia los créditos y tienen el mayor interés personal en cultivar precisamente los tipos de cultivos previstos por los planificadores del proyecto. No es de extrañar, por lo tanto, que los técnicos se encuentren sirviendo como peones en un tira y afloja entre los terratenientes y los gobiernos estatales, por un lado, tratando de reunirlos a su propia interpretación de los criterios de elegibilidad crediticia y, por el otro, los sindicatos rurales y los grupos de iglesias abogando por que los criterios técnicos se definan de acuerdo con su propia visión normativa de las demandas de equidad en la materia.

Al momento de escribir este artículo, el tira y afloja aún continúa: no se han fijado criterios técnicos precisos de elegibilidad crediticia. Tampoco se ha tomado una decisión sobre las zonas precisas de aplicación del proyecto. Algunos estados del noreste ya han presentado planes de implementación detallados a SUDENE: esto sugiere que pocas actividades se ubicarán en áreas de cultivo de azúcar. Pero la lucha política entre los partidos contendientes continúa. De hecho, como en todos los casos similares, sólo una lucha política determinará el peso que se asignará a cada racionalidad en el ámbito decisional. Digo "como en todos los casos similares" porque los conflictos entre las tres racionalidades descritas aquí reflejan su funcionamiento más general en la mayoría de los dominios de la toma de decisiones de desarrollo. Incluso las amplias opciones de una estrategia de desarrollo que enfrentan todas las naciones constituyen escenarios para tales disputas entre los adherentes de las tres racionalidades.<sup>13</sup>

Manifiestamente, los tres estudios de caso descritos en estas páginas no arrojan conclusiones inequívocas o uniformes. Por el contrario, cada ilustración retrata una problemática única. Sin embargo, dos hechos observables emergen de cada uno de estos estudios de caso:

— que las primeras discusiones se caracterizan por el patrón reduccionista de convergencia entre las diferentes racionalidades aquí descritas y,

— que, con el tiempo, se impone cierta acomodación entre racionalidades en competencia.

Vale la pena señalar que todas las negociaciones descritas aquí se extienden durante largos períodos de tiempo: no se limitan a un período único, discreto y breve. Las sesiones de negociación reiteradas, marcadas por intervalos de inacción, crean un espacio libre para que los defensores de cada racionalidad corrijan y amplíen su propia visión de los objetivos y procedimientos a la luz de la de los puntos de vista contradictorios de sus adversarios. Además, los diversos patrones de discurso bidireccional pueden operar paralelamente a las negociaciones tripartitas en los ámbitos formales de la toma de decisiones. Hablando en general, la acomodación entre la ética y la política es bastante fácil. ¿Por qué? Porque la lógica política, por instinto y definición, necesita acomodación. Y la lógica ética, a su vez, es fácilmente sensible a las acusaciones de irrealismo en la medida en que la sabiduría ética impone obligaciones solo cuando existen posibilidades de cumplimiento. Quizás la más difícil de todas las negociaciones bidireccionales es la que existe entre la racionalidad tecnológica y la ética. El razonamiento tecnológico tiende a ser intolerante con los absolutos en competencia y está poco dispuesto a manejar consideraciones distintas a las suyas, excepto en términos instrumentales.

---

<sup>13</sup> Estos ámbitos más amplios se analizan en Goulet (1983a).



Una discusión completa de la tendencia inherente de la tecnología a convertirse en un sistema de pensamiento "totalizador" no es posible dentro de los límites de estas páginas.<sup>14</sup>

## 8. CONCLUSIÓN

Se necesitan nuevos patrones de diálogo entre los representantes de las tres racionalidades en los ámbitos de la toma de decisiones porque el reduccionismo que ahora practican conduce a malas decisiones. Este modo reduccionista se ilustró personificando tres tipos puros de racionalidad a medida que se enfrentan entre sí en dominios concretos de resolución de problemas. Sin embargo, son necesarias varias consideraciones para estas representaciones de tipo ideal.

La mera representación de tipos ideales no logra capturar las interacciones que tienen lugar entre racionalidades en competencia *antes* de que cada una entre en arenas comunes de toma de decisiones. En situaciones reales, los adeptos de la racionalidad política a menudo están profundamente influenciados por la racionalidad tecnológica; en el proceso, llegan a relegar la racionalidad política "pura" al fondo de sus deliberaciones lógicas. Del mismo modo, los devotos de la racionalidad ética a menudo adaptan sus afirmaciones normativas a los requisitos de viabilidad política *antes* de entrar en los ámbitos de decisión. Y los tecnócratas diluyen la fuerza de su razonamiento tecnológico a la luz de los valores morales a los que se adhieren *como* seres humanos, si no *como* expertos técnicos.<sup>15</sup>

Durante las últimas dos décadas, los líderes políticos en Brasil, sitio de todos los casos estudiados aquí, a menudo han abrazado acríticamente el razonamiento tecnocrático, diluyendo en este proceso el dinamismo de su racionalidad propiamente política.

Además, los defensores de la racionalidad ética generalmente sostienen que poseen razones técnicas y morales para decidir lo que es normativamente "correcto". Basan su argumento de virtud en la afirmación de que su curso de acción prescrito es eficiente y justo.

A pesar de tales superposiciones, sigue siendo cierto en la mayoría de los casos que los responsables de la toma de decisiones entran en los ámbitos políticos como defensores de una única racionalidad dominante. Por lo tanto, sólo a través del diálogo recíproco con los adeptos de otras racionalidades pueden superar su poderoso sesgo reduccionista.

Aunque se necesita urgentemente un nuevo modelo dialógico entre las tres racionalidades, no existe tal modelo previo. Es necesario crear nuevos modelos o "construirlos en la lucha" en las arenas políticas. En consecuencia, muchos ámbitos de decisión que, en el pasado, constituían "reservas de caza" seguras para la toma de decisiones inspiradas en la racionalidad tecnológica o política ahora serán "invadidos" por los defensores de la racionalidad ética. Por el contrario, la lógica ética tendrá que forjar un nuevo sentido crítico de los límites en los ámbitos comunes donde las racionalidades adversarias deben ser escuchadas respetuosamente.<sup>16</sup>

La participación de no-elites carentes de experiencia técnica o poder político en las decisiones sirve como vehículo para relativizar las afirmaciones que cada racionalidad hace mientras opera en su forma triunfalista habitual. A través de la participación, la racionalidad ética penetra en las defensas de otras racionalidades. La participación también genera nuevos patrones de interacción uniendo la ética a la racionalidad técnica y política. La racionalidad ética, no menos que las otras lógicas, se transforma en el proceso.

Incluso dentro de los esquemas de clasificación ideados por otros teóricos de la racionalidad, los límites entre los diferentes modos de pensar se rompen en la práctica. Para ilustrar, lo que Max Weber llamó *zweckrational* (racionalidad instrumental de fines/medios) adquiere algunas características de la racionalidad del valor (*wertrationalität*) ya que las decisiones sobre los medios están subordinadas a las elecciones de los propios fines tratados como valores. Las otras

<sup>14</sup> Para tal discusión, se remite al lector a Ellul (1980) y a Goulet (1977b), pp. 235-255.

<sup>15</sup> Sobre esto, véase un documento de trabajo de Goodpaster (1985).

<sup>16</sup> La noción de que la ética como "medio de los medios" necesita de informarse a sí misma mediante un diálogo respetuoso con la lógica política y la tecnológica, se argumenta en Goulet (1977a), pp. 12-39.

dos categorías de Weber — la racionalidad, de afectos y la racionalidad de la tradición —, así como se relacionan con la selección de ciertos fines y con el tratamiento instrumental de todo lo demás como meros medios.

Lo que en estas páginas he llamado racionalidad "política" contiene elementos de las cuatro categorías weberianas. Aunque la racionalidad política es predominantemente instrumental, sin embargo, muestra cierta lealtad nominal o parcial a los valores, a las consideraciones emocionales, incluso a la tradición. Por otro lado, la racionalidad "tecnológica" como aquí se describe es casi exclusivamente instrumental, en el sentido de Weber. Finalmente, aunque la lógica aquí designada como "ética" es esencialmente una forma de racionalidad de valor, tiene fuertes afinidades con la racionalidad tradicional de Weber e incluso, en menor grado, con lo que él llama afecto o racionalidad emocional.

Debido a que la racionalidad tiene muchas fuentes, modalidades y énfasis, cualquier teoría o tipología sólida debe hacer justicia tanto a la especificidad de cada lógica como a su interacción. Esto explica por qué Marcuse busca "el contenido político de la razón técnica", mientras que Habermas detecta "una conexión inmanente entre la tecnología que conocemos y la estructura de la acción intencional-racional."<sup>17</sup> Habermas va más lejos que todos los demás teóricos clásicos al intentar construir una síntesis de todos los tipos de lógica bajo la bandera de la "racionalidad comunicativa". Para él, la racionalidad comunicativa es la justificación razonada dada para dar cuenta de las selecciones de valor y las elecciones instrumentales que trascienden las preferencias individuales, que reconocen que la sociedad tiene dos escalones —, el de los sistemas y el que Habermas llama *mundo de la vida* —, y que proporcionan una base para una teoría crítica de la modernidad.<sup>18</sup> La principal conclusión de Habermas es que las definiciones de una situación deben negociarse si queremos alcanzar un consenso social capaz de servir de base para la acción.

El análisis del conflicto entre tres racionalidades realizado en estas páginas sugiere una vasta agenda cultural con implicaciones revolucionarias. ¿Pueden los tomadores de decisiones expertos resocializarse a sí mismos para ver como normal que su experiencia sea relativizada? ¿Serán los políticos lo suficientemente flexibles como para redefinir su "arte de lo posible" a la luz de la expansión de los límites técnicos de la posibilidad, por un lado, y la profundización de los límites normativos de la aceptabilidad moral, por el otro? La receptividad mutua a múltiples racionalidades por parte de todas las categorías de actores decisivos tendrá que ser trabajada en las esferas de la *praxis* experimental. El problema más difícil es cómo garantizar que cada racionalidad se afirme verdaderamente a sí misma y, al mismo tiempo, respete a las otras dos.

Itaparica, Diadema y *Projeto Nordeste* son todos laboratorios (¡y en los países del Tercer Mundo su número es legión!) de una *praxis* tan innovadora.<sup>19</sup>

En última instancia, la cuestión es cómo la razón tecnológica hablará con la política y la ética. ¿Puede la lógica de la eficiencia unirse a la lógica del poder y la lógica de la virtud en una alianza santa que produce un desarrollo genuino? Este nuevo discurso de las tres racionalidades es de crucial importancia porque las decisiones de desarrollo en sí mismas son crucialmente importantes. De hecho, la naturaleza de este discurso en gestación bien puede dar forma a las decisiones más vitales del desarrollo.

---

<sup>17</sup> Habermas (1970), pp. 86-87.

<sup>18</sup> Sobre esto ver Habermas (1981), *passim*, especialmente pp. 85ff.

<sup>19</sup> Para ejemplos, véase Goulet (1979).

## REFERENCIAS

- Correia de Andrade, Manuel, *Nordeste: ¿A Reforma Agraria Ainda é Necessaria?* (Recife: Editora Guararapes, 1981).
- Correia de Andrade, Manuel, *As Alternativas do Nordeste* (Recife: Editora Universitaria, 1983).
- Ellul, Jacques, *The Technological System* (New York: New York Continuum, 1980).
- Fundação João Pinheiro, *Um Reexame da Questão Nordestina* (Montes Claros: June 1984).
- Fundação Joaquim Nabuco, *Projeto Sobradinho: Avaliação Socio-Economica da Relocalização Populacional* (Recife: 1983).
- Garcia Gasques, José and Edmir Simões Moita, *Relatorio de Avaliação Dos Incentivos Fiscais na Agricultura do Nordeste (Finor Agropecuario)* (Brasília: Instituto de Planejamento Economico e Social, March 1985).
- Goodpaster, Kenneth E., "Adding value to value added: The moral agenda Of corporate leadership," Working paper, Division of Research, Harvard Business School (Cambridge, MA: September 1985).
- Goulet, Denis, "Beyond moralism: Ethical strategies in global development," in Thomas McFadden (Ed.), *Theology Confronts a Changing World* (West Mystic, cr: Twenty Third Publications, 1977a).
- Goulet, Denis, *The Uncertain Promise: Value Conflicts in Technology Transfer* (New York: IDOC/North America, 1977b).
- Goulet, Denis, "Development as liberation: Policy lessons from case studies," *World Development*, Vol. 7, No. 6 (June 1979), pp. 555—566.
- Goulet, Denis, "In defense of cultural rights: Technology, tradition and conflicting models of rationality," *Human Rights Quarterly*, Vol. 3, NO. 4 (1981), pp. 1—18.
- Goulet, Denis *Mexico: Development Strategies for the Future* (Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 1983a).
- Goulet, Denis, "Obstacles to world development: An ethical reflection," *World Development*, Vol. II, No. 7 (1983b), pp. 609—624.
- Goulet, Denis, *The Cruel Choice* (New York: University Press of America, 1985).
- Habermas, Jurgen, *Toward a Rational Society* (Boston Beacon Press, 1970).
- Habermas, Jurgen, *The Theory of Communicative Action, Vol. I* (Boston: Beacon Press, 1981).
- IBASE, *os Donos da Terra e a Luta Pela, Reforma Agraria* (Rio de Janeiro: 1984).
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria — INCRA, *Campanha Nacional Pela, Reforma Agraria* (Brasília: 1964).
- Marcuse, Herbert, *One Dimensional Man* (Boston: Beacon Press, 1964).
- MIRAD, "Projeto Nordeste: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, Normas de Credito Rural," unpublished manuscript (Brasília: July 1985).
- Monteiro de Barros, Henrique Oswaldo, "A dimensao social dos impactos da construcao do reservatorio do sobradinho," in *Trabalhos para Discussão*, No. 15 (Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1984). "Panikkar at Santa Barbara," Special issue of *Cross Currents*, Vol. 29, NO. 2. (Summer 1979).
- Panikkar, Raimundo, *The Intra-Religious Dialogue* (New York: Paulist Press, 1978).
- Panikkar, Raimundo, *The Unknown Christ of Hinduism* (Maryknoll, New York: Orbis Books, 1981), revised and enlarged edition.
- Partido dos Trabalhadores, PT — Diadema, *Pela Construção do Partido dos Trabalhadores* (April 1984).
- Pastoral de Terra (São Paulo: Edicoes Edigões Paulinas, 1981).
- SUDENE, *Projeto Nordeste, Concepcão Basic* (Recife: April 1984)
- Weber, Max, *Economy and Society* (New York: Bedminster Press, 1968).