

NUEVOS ENFOQUES DE DESARROLLO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA. EL CASO DE CEARÁ, BRASIL

LUCERO FRAGOSO LUGO

EN UN TIEMPO EN EL QUE LA DIMENSIÓN globalizadora –como idea conceptual y como eje de procesos políticos y socioeconómicos– se ha infiltrado en diversos ámbitos de la organización humana, hablar de desarrollo pareciera lo mismo que hablar de crecimiento y estabilidad macroeconómica en grandes áreas geográficas que rebasan fronteras nacionales y subestiman las distancias. Paradójicamente, en décadas recientes, junto con los cambios a escala mundial se ha producido una recuperación de los espacios locales tanto a nivel teórico como en el diseño de políticas públicas y económicas. Es así como las estrategias de desarrollo más novedosas reconocen el potencial del plano local y regional como enclave ideal para resolver conflictos, impulsar alianzas y realizar actividades productivas y de participación ciudadana.

Desde este punto de vista, las nuevas concepciones del desarrollo descubren en el territorio y en la población a los protagonistas de sus propias transformaciones y dejan de verlos como meros receptáculos de las consecuencias de la globalización. Aunado a ello, se admite que el desarrollo no se restringe al progreso económico sino que abarca fines más amplios: el plano social y humano, los proyectos sustentables, la competitividad sistémica, los acuerdos político-institucionales, etcétera.

Esta investigación explora, con base en un análisis de los nuevos enfoques de desarrollo para América Latina desde la perspectiva regional, la política de desarrollo del estado brasileño de Ceará a partir de la llegada al poder de una nueva élite política a finales de los ochenta. Esta región, ubicada en el noreste de Brasil, constituye un ejemplo tangible –aunque no libre de defectos e insuficiencias– de la aplicación de muchos de los principios del modelo de crecimiento desde adentro, del despliegue del capital humano y físico, de la cooperación entre actores públicos y privados, y de la puesta en práctica del paradigma de la planeación participativa.

Es pertinente señalar que existen diversos trabajos de investigación que han hablado del “milagro” cearense de desarrollo, la mayoría desde una perspectiva casi meramente económica o haciendo énfasis en la política de un gobierno estatal que aparece aislado de la organización social. El presente ensayo, en su aproximación al proceso de desarrollo en Ceará, tiene por objeto y propuesta primero, plantear una revalorización de la esfera territorial en tanto referente básico para el desarrollo endógeno y, segundo, avizorar el desarrollo en su vertiente inclusiva e integral que penetra diversos aspectos de la organización política, social económica y humana. Para ello, esta investigación se divide en cuatro apartados: en el primero, se realiza un breve recuento del debate teórico sobre el desarrollo en América Latina en la segunda mitad del siglo pasado; en el capítulo dos, se describen las políticas instauradas, en distintas áreas, como parte de la estrategia cearense de desarrollo local a partir de la llegada al poder de una nueva élite gobernante a finales de los ochenta; en el tercer apartado, se exploran los nuevos enfoques de desarrollo para Latinoamérica desde la perspectiva local, los cuales inspiraron el modelo aplicado en Ceará; y, en la cuarta sección, se ubica la política de desarrollo del gobierno actual del estado noresteño.

Finalmente y a modo de conclusión, se esboza una comparación entre la zona noresteña de Brasil y el sur sureste mexicano. Dadas las similitudes que comparten ambas regiones –en cuanto al nivel de atraso en relación con el resto de sus respectivos países– y dadas las consecuencias positivas que ha arrojado la nueva gestión pública y la reactivación de los actores económicos y sociales en Ceará, se sugiere que la puesta en marcha de los preceptos del modelo de desarrollo analizado podrían beneficiar al sur sureste de México. Sin embargo, y si bien en los últimos años el gobierno mexicano ha buscado rutas para el desarrollo de esta región mediante alianzas con los vecinos centroamericanos, cabe aclarar que la pieza fundamental e iniciadora de las transformaciones en Ceará fue un giro contundente en las costumbres políticas, en la forma de gobernar y en los métodos para acercar y poner a trabajar juntos a diversos sectores de la sociedad. Un cotejo más profundo entre las áreas marginales de México y Brasil rebasa los alcances de este ensayo; no obstante, propone la revisión de las políticas regionales para el sur sureste a partir de otros cánones.

LA TRAYECTORIA DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, las políticas de desarrollo regional en los países latinoamericanos gravitaron en torno a preceptos

keynesianos de carácter planificador. Dicha orientación se fundaba en políticas formuladas de arriba hacia abajo, enfatizando el papel activo e interventor del Estado central con el objeto de reducir las disparidades regionales.¹ Asimismo, ponía en tela de juicio la habilidad de los mecanismos del mercado para hacer funcionar la economía.

La planificación regional tuvo como instrumento básico la estrategia conocida como de “los polos de desarrollo”, derivada del auge que en América Latina alcanzaron los trabajos de Jean Paelink y Jaques Boudeville. Ellos proponían que el crecimiento coherente de la economía nacional tenía que estar ligado al apoyo a los territorios con mayores desventajas. Para ello, se necesitaba desplegar las potencialidades de cada región en particular y otorgarles alternativas de desarrollo con independencia de su posición en la economía nacional.

Desde la perspectiva contraria al keynesianismo, es decir, desde las teorías neoclásicas, las claves del desarrollo estaban en los determinantes del nivel del producto y en las tasas de crecimiento. Los modelos elaborados por Solow y Swan, a mediados de siglo XX, presentan marcos de referencia para medir los factores de crecimiento más importantes y analizar la vinculación entre ahorro, acumulación de capital y crecimiento económico. A partir de estos postulados, lo que cuenta no es la inversión en capital sino el progreso tecnológico (equiparable a la productividad), al cual se le atribuye el aumento del producto.

La premisa que da cimiento a esta teoría es que, a causa de la movilidad de los factores de la producción, el trabajo tenderá a desplazarse de las regiones atrasadas hacia las más avanzadas. El capital, en cambio, se moverá en dirección contraria –de las regiones desarrolladas a las rezagadas–, pues su tasa de rendimiento marginal, de acuerdo con esta hipótesis, es mayor en los lugares donde los salarios y el capital per cápita son más bajos. En consecuencia, los neoclásicos aseguraban que, a largo plazo, la tasa de acumulación de capital y, por tanto, el ingreso per cápita se igualarían en ambas regiones. A este supuesto se le llamó “de convergencia”.

Dentro de los parámetros de esta teoría, entonces, queda muy poco espacio para la implementación de políticas públicas dinámicas y detonadoras de procesos de crecimiento; en este sentido, la creación de incentivos para atraer los capitales hacia territorios atrasados tampoco tendría objeto alguno. Una de las principales críticas que se ha hecho a los neoclásicos es que las políticas públicas prácticamente desaparecen para dar cabida a los

¹ Edgar Moncayo Jiménez, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002, pp. 31-33.

movimientos automáticos del mercado, los cuales, casi espontáneamente, conducen al equilibrio.

Cualquiera que haya sido el paradigma teórico con base en el cual operaron los proyectos de desarrollo en América Latina, hasta los años setenta no hubo resultados suficientemente satisfactorios en la transformación de las regiones. Al parecer, los avances que se registraron no tuvieron su origen en las políticas estatales sino se debieron, en mayor medida, al “acelerado desarrollo económico general”² en el lapso de 1950 a 1975. Durante este periodo, sin embargo, la política regional estuvo exclusivamente en manos de los gobiernos nacionales, por lo que las acciones en pro del desarrollo se infiltraron de paternalismo y asistencialismo.

Cabe recordar que, en 1973, hubo una contracción en las tasas de rentabilidad del sector manufacturero, lo cual ocasionó un descenso en la productividad de la economía estadounidense. Esta recesión se agudizó aún más por el alza de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los ochenta. A partir de entonces, comenzó la desaceleración del aparente crecimiento latinoamericano. En ese momento, surgieron nuevas inquietudes por estudiar las determinantes del desarrollo y se empezó a cuestionar la eficacia de la hipótesis de convergencia de los modelos neoclásicos –tanto por el evidente crecimiento asimétrico de las regiones como por el hueco que dejaba la explicación exógena del cambio tecnológico y la dificultad para medirlo.

En este contexto, se acuñó un nuevo postulado: el del crecimiento endógeno. Esta teoría se propone construir modelos donde la tecnología se piense “desde adentro”, es decir, que responda a las necesidades y las decisiones de los agentes económicos. En dichos modelos, la producción y la utilidad no serían los únicos determinantes del crecimiento, sino también el capital humano (social), el conocimiento y el diseño de políticas macroeconómicas propicias.

El planteamiento esencial de los modelos de crecimiento endógeno es que, a largo plazo, los niveles de ingreso deberán apoyarse sobre todo en la acumulación de capital humano, capital físico y conocimiento. Los niveles de estos tres factores estarían definidos de manera endógena por decisiones de ahorro e inversión de sujetos económicos que actúan racionalmente.³ La consecuencia de ello es que cada territorio implementaría medidas tendientes a impulsar su potencial interno. Éste es el contexto en el que, a principios de los años noventa, el estado de Ceará, en el noreste de Brasil,

² *Ibid.*, p. 36.

³ *Ibid.*, p. 38.

tras una profunda renovación del escenario político, delineó su estrategia hacia el desarrollo acorde con los nuevos cánones.

CEARÁ: EL MODELO DE DESARROLLO INTEGRAL

La región noreste de Brasil es la más pobre de todas: 50.1% de la población recibe un ingreso familiar de medio salario mínimo y 60% de su territorio forma parte de la zona semiárida brasileña sujeta a secas periódicas.⁴ En los últimos años, sin embargo, de los nueve estados que conforman el noreste, Ceará ha mostrado un crecimiento económico que ha facilitado la búsqueda de políticas para el desarrollo integral en otras esferas. Así, entre 1985 y 1998, la economía estatal tuvo una tasa acumulada de variación de su PIB de 56.25%, contra 41.1% de la región noreste y 36.2% del PIB nacional. Aunado a esto, la participación relativa del producto cearense en el PIB nacional pasó de 1.5% en 1970 a 1.8% en 1994 y 2.0% en 1998.⁵

En el caso particular de Ceará, la economía adquirió una dinámica distinta a partir de 1987. La causa de ello fue un conjunto de factores de orden político-institucional, los cuales desencadenaron una serie de nuevas formas de organización económica orientadas hacia el desarrollo humano y ambiental, así como a la participación ciudadana. Dada la preponderancia que en este caso cobra la ruptura político-institucional en pro de un desarrollo económico virtuoso para Ceará, se comenzará este estudio explicando el papel del gobierno y el curso de la política a finales de la década de los ochenta.

A) *La transformación política cearense*

Hasta 1986, Ceará se gobernó por políticos tradicionales que se alternaban en el poder. El clientelismo constituía la base de las políticas públicas, las cuales, además, dependían casi completamente de los recursos del gobierno federal. La élite gobernante estaba fuertemente vinculada a la actividad agraria y monopolizaba grandes propiedades de tierra. Las relaciones políticas operaban de modo oligárquico: giraban en torno a las labores ancestrales de explotación de la tierra. A los trabajadores insertos en ellas se les

⁴ Alfredo Lopes Neto, *Licoes das políticas de desenvolvimento regional do Brasil*, Fortaleza, Editora ABC, 2002, p. 55.

⁵ Jair do Amaral Filho, *Desenvolvimento local y descentralizacao na América Latina: o caso do Ceará, Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 3.

excluía tanto del mercado como de la vida pública, siendo ésta la condición de sobrevivencia del modelo.⁶ En 1987, ascendió al poder el grupo político denominado “jóvenes empresarios”; a partir de entonces se interrumpió el curso normal de la vida pública.

El proyecto de los “jóvenes empresarios” se remonta a 1978, cuando los hijos de la primera generación de industriales locales asumieron la dirección del Centro Industrial do Ceará (CIC). De 1978 a 1986, los directivos del CIC tomaron una posición política basada en los siguientes principios: el combate a los vínculos de colusión y compadrazgo entre los empresarios y el Estado, los cuales generaban escasa eficiencia en el comportamiento empresarial; el rechazo a las élites tradicionales locales y al “estado de compromiso” creado por las mismas, de donde se desprendía el clientelismo político; la pelea contra la irracionalidad fiscal-financiera del gobierno estatal; acciones en pro de la apertura política del país y contra la caída de los salarios reales, la pobreza y los problemas sociales.⁷

El último principio enunciado sirvió de precepto para que el grupo de “jóvenes empresarios” se invistiera de una personalidad social-democrática que, en 1980, hizo posible su ingreso al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Los empresarios se mantenían pendientes de las ideas de vanguardia dentro y fuera del estado, y convirtieron el propio CIC en un espacio de debates y reflexiones sobre los problemas económicos, sociales y políticos. El CIC recibió conferencistas de la talla de Maria da Conceicao Tavares y Celso Furtado, y realizó seminarios, entre los cuales destaca el que se tituló “El noreste de Brasil, evaluaciones y perspectivas”.⁸

Así fue como, dentro del CIC, surgió el interés por competir contra los políticos de la vieja guardia –denominados coloquialmente “los coroneles”– en elecciones por la gubernatura del estado. En 1987, Tasso Jereissati, de los “jóvenes empresarios”, ganó los comicios estatales con el apoyo de una agrupación amplia que se nombró “Movimiento Pro-Transformaciones”. Con el nuevo gobierno comenzó el proceso desarrollista de carácter endógeno, el cual tuvo también como catalizadores la crisis del sistema “ganado-algodón-cultura de subsistencia” (del que se hablará posteriormente) –sistema que era la base económica de la dominación tradicional– y la predominancia de capitales locales en la industria cearense.⁹

⁶ Iná Elias de Castro, “Novos interesses, novos territórios e novas estratégias de desenvolvimento no nordeste brasileiro”, en Roma Rodríguez et al., *Seminário Internacional sobre Perspectivas de Desenvolvimento em Iberoamérica*, SIPDI, Santiago de Compostela, 1999, pp. 467-470.

⁷ Jair do Amaral Filho, *op. cit.*, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁹ *Loc. cit.*

Los pilares de la reforma del sector público estatal fueron la intolerancia hacia el paternalismo y clientelismo, así como hacia la mala distribución del ingreso, lo cual suscitó un cambio paulatino en la cultura política que tuvo repercusiones en el crecimiento económico, el avance social y la dinámica territorial.

B) La participación política ciudadana: cooperación para el desarrollo

La iniciativa principal de acciones conjuntas entre los gobiernos estatal y municipal y el sector privado se concretó en la estrategia conocida como Pacto de Cooperación, creado en 1991. Si bien, al inicio, la idea era incluir en esta asociación sólo a empresarios y gobierno, el acuerdo pronto se extendió a otros actores de la sociedad civil.

La misión del Pacto se describe como sigue: “catalizar energías de personas, equipos, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo sustentable de Ceará, en las esferas económica, social, política, cultural y ambiental”.¹⁰ Así, su razón de ser se resume en la búsqueda de cooperación entre diversos sectores en la vigilancia técnico-financiera de proyectos, el aumento de la producción por ramos mediante la flexibilización tributaria y la transferencia de tecnologías, la atracción de inversiones, etc. El Pacto también discute problemas de diversa índole y se encarga de despertar la conciencia social en la población local y encontrar soluciones conjuntas.

En sus inicios, el Pacto operaba solamente en la capital. Hoy en día se ha adentrado en el interior del estado. De este modo, hay seis pactos regionales, seis foros sectoriales (inmobiliario, comercio, agropecuario, automotriz, vestido y turismo) y doce foros temáticos (educación, salud, medio ambiente, tecnología, reeducación de presidiarios y apoyo a víctimas, tercera edad, farmacodependencia, para personas con necesidades especiales, educación profesional de la música popular brasileña, organizaciones sociales y mercados de financiamientos).¹¹

Las instancias que conforman el Pacto son autónomas y autosustentables, se articulan en redes y aceptan la colaboración de ONG, organismos gubernamentales y organizaciones privadas. El Pacto no posee una estructura formal: cada unidad dentro de él genera sus propias formas de trabajo, de desenvolvimiento y de difundir la cultura participativa.

¹⁰ *Ibid.*, p. 28.

¹¹ *Ibid.*, p. 29.

Uno de los ejemplos que ilustran los frutos de la gestión de beneficios de esta organización es el caso del sector algodonero. El Pacto, junto con el gobierno del estado y la Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria, articuló, en 1992, el Programa de Revitalización del Cultivo del Algodón en Ceará. En él se regula y fomenta el trabajo de las empresas privadas interesadas en el sector y de las empresas productoras locales. Para 1994, se registró un aumento significativo en la producción de algodón en el estado. La gestión del Pacto en la introducción de nuevas tecnologías, en la organización para facilitar la importación de insumos o en el remozamiento de plazas comerciales benefició también a otros sectores de la población.¹²

El Pacto coadyuvó de forma decisiva a mejorar el rendimiento de la economía local: realizó una importante labor de intermediación mediante la cual redujo las fricciones y conflictos; con ello, también disminuyeron los precios de transacción y el grado de oportunismo. Las consecuencias de esto fueron, primero, la reducción de los costos del sistema y, segundo, la diseminación de conceptos y métodos organizacionales surgidos del trabajo en equipo con el sector privado.

Finalmente, el CIC promovió la creación de nuevos liderazgos los cuales, aunque de corte empresarial, adoptaron una perspectiva social para la solución de los problemas locales. Uno de los liderazgos más fuertes fue el de la Asociación de Jóvenes Empresarios de Ceará (AJE), los que participaron activamente con el Pacto.

Otra experiencia concreta de alianza entre los sectores público y privado, la cual se deriva de las ideas y las iniciativas de gente integrante del Pacto de Cooperación, fue el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza (Planefor). Este Plan se diferencia del Pacto porque está inscrito en la Región Metropolitana de Fortaleza (RMF) y porque adopta criterios técnicos para priorizar los proyectos urbanos.¹³

Planefor surgió de la necesidad de resolver los crecientes problemas urbanos de forma comunitaria y encontrar un nuevo modelo de planeación que no dejara de lado el crecimiento con justicia social. Los tres ejes sobre los que gira el Plan son: la participación ciudadana, la colaboración entre instituciones públicas y privadas, y el compromiso social de los actores insertos en el proceso. Planefor cuenta con el apoyo del gobierno estatal de Ceará, de los gobiernos municipales de la RMF, de ONG, entidades y empresas privadas, y de movimientos comunitarios. Este Plan ha delimitado cinco estrategias con objetivos de acción: 1) región metropolitana integrada; 2) región metropolitana emprendedora y competitiva; 3) educación

¹² *Ibid.*, p. 30.

¹³ *Ibid.*, p. 39.

para el desarrollo humano; 4) integración y fortalecimiento de la gestión pública; y 5) cultura, identidad y autoestima.¹⁴

Asimismo, es importante describir la estructura organizacional de Planefor, ya que esto proporciona una idea de la coordinación y división del trabajo entre los ciudadanos, los profesionales y la administración pública. El primer órgano de Planefor es un Consejo de la Comunidad, compuesto de casi 400 habitantes de la región; el segundo es el Comité Director, formado por 40 representantes de sectores representativos de la RMF; el tercero es la Rectoría, la cual tiene un presidente y tres directores para el trabajo de articulación de proyectos; el cuarto órgano es un Comité Ejecutivo que involucra a los profesionales encargados del diseño metodológico, de los trabajos técnicos y administrativos y de conectarse con consultorías externas; por último está la Estructura Variable, compuesta por grupos de diagnóstico, grupos de propuestas y grupos de impulso a proyectos.¹⁵

C) Iniciativa de desarrollo económico

Para 1987, el estado de Ceará presentaba un fuerte endeudamiento de corto plazo, gastos burocráticos excesivos, un sistema administrativo desarticulado y desorden en la economía local. En consecuencia, Ceará era un transmisor de déficit y deudas para el gobierno federal: una entidad poco confiable ante la comunidad financiera nacional e internacional y poco creíble ante la sociedad civil.

Después de 1987 se registraron mejoras en la economía cearense: hubo menor presión de la deuda a corto plazo, el estado puso al día sus cuentas así como su sistema administrativo y el crecimiento local se había acelerado. Estos cambios se lograron gracias al nuevo modelo de gestión, el cual hizo a un lado las influencias tradicionales y patrimonialistas para dar lugar a un sistema administrativo "racional".¹⁶

El ajuste fiscal, financiero, administrativo y estructural fue parte de un proyecto político endógeno originado fuera del aparato estatal. Como ya se ha mencionado, el grupo de empresarios locales, los "jóvenes empresarios", rompió con el paradigma tradicional de regulación de los "coroneles", cuyo programa se sustentaba en la tríada *ganado-algodón-cultura de subsistencia*, bajo una relación social de sujeción en el terreno productivo. Este engranaje económico tenía como pilares el monopolio de la gran

¹⁴ *Ibid.*, pp. 40-41.

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

propiedad rural y formas de financiamiento controladas por el capital mercantil dedicado a la usura. Así, mientras este sistema de dominación se reproducía, buscaba también la intervención estatal coherente con sus objetivos inmediatos.

La principal estrategia económica de los “jóvenes empresarios”, y la más inmediata, fue el ajuste financiero basado en la disminución de la necesidad de préstamos, tanto provenientes del mercado como de las autoridades monetarias federales. En términos prácticos, ésta resultó una estrategia obligada teniendo en cuenta la incapacidad de Ceará para seguir endeudándose y la crisis fiscal-financiera del gobierno federal. Ello significó, por un lado, reducir la deuda pública y el servicio de la deuda en relación con el PIB estatal y, por otro, renegociar y alargar el pago de la deuda de corto plazo.¹⁷

Para incrementar los ingresos del gobierno estatal se modernizó el aparato recaudatorio mediante su reestructuración organizacional y funcional, las tecnologías de informática, la formación del personal y la redefinición del sistema normativo legal. Otro aspecto importante fue el aumento del rigor en la cobranza de los impuestos y tasas. Además, se amenoró el gasto público al eliminar algunas estructuras de la administración que ya resultaban obsoletas y al capacitar a la maquinaria burocrática.¹⁸

“Recaudar más y mejor, y gastar menos y mejor” pasó a ser el lema central de la racionalidad del proceso de ajuste y de la disciplina fiscal. Bajo esta lógica, la reforma administrativa (fusiones de órganos, cambios de procedimientos y métodos) se acompañó de un estricto control de gastos, de personal y de la profesionalización de la rectoría del Banco Estatal (BEC) para hacerlo caber dentro de los parámetros técnicos del mercado.¹⁹

Uno de los beneficios que trajo consigo el ajuste fiscal fue la recuperación de la credibilidad gubernamental y, con ello, la atracción de inversiones para realizar nuevos proyectos en las áreas de educación, salud, saneamiento básico, recursos hídricos, turismo, carreteras, etc. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Eximbank y el gobierno federal fueron los propulsores financieros para varios proyectos. De las inversiones en infraestructura se derivaron un aumento de capital y la generación de economías externas para el sector privado.

Complementariamente a las inversiones en infraestructura y con el propósito de aumentar el producto interno local, el gobierno adoptó una política de “endogenización de la compras gubernamentales”. Ello quiere

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Loc. cit.*

decir que el gobierno estatal dirigía sus compras hacia el interior de la economía de la entidad. Desde esta perspectiva, las adquisiciones de material y equipos para la policía local o de mobiliario para la red de escuelas favorecieron a los productores de algunos municipios de Ceará. Al principio, cuando se determinó que los materiales para construcción de obras se adquirieran en los municipios y distritos del interior del estado, se tenía como fin generar empleo en la región semiárida durante el periodo de seca. Luego, esta medida se hizo permanente: sólo entre 1989 y 1991, el gobierno estatal gastó 15 millones de dólares en contratos para la compra de mobiliario y servicios. Un ejemplo de las consecuencias de estas medidas se encuentra en el distrito de Sao Joao do Aruaru, el cual pasó de cuatro aserraderos a cuarenta y dos, con un promedio de nueve empleados por empresa.²⁰

Por otra parte, la política industrial emprendida giró alrededor de cuatro puntos: 1) apoyo a la pequeña y mediana empresa; 2) atracción de capitales externos mediante un esquema de concesión de financiamientos, la exención del impuesto estatal sobre circulación de mercancías y servicios, y la oferta de terrenos e infraestructura; 3) incentivos a las industrias para asentarse fuera de la capital del estado, a través de la creación de distritos industriales en el interior; y 4) potencialización, creación de estructura y de condiciones institucionales y financieras para el desenvolvimiento de los sectores emergentes, tales como metal-mecánico, granito y calzado para exportación.²¹

De la misma forma, hubo una política agresiva de fomento al turismo cuya primera fase consistió en la reconfiguración del sector y de los servicios relacionados con éste. La segunda etapa se concentró en la difusión de la imagen de Ceará fuera del estado y en el extranjero.

Como parte del pensamiento político reformista, vale la pena mencionar el cambio en el modo de reclutamiento para los puestos superiores en la jerarquía administrativa, el cual posibilitó la profesionalización y disciplina de los funcionarios. En este sentido, el gobierno rompió con la costumbre de rescatar, mediante la repartición de cargos, a los políticos derrotados o que habían colaborado en la campaña electoral. Así, el nuevo gobierno lanzó una serie de decretos donde se anulaba los nombramientos, contratos y promociones realizados por el régimen anterior, conservando solamente los puestos ganados por concurso.

Algunos resultados positivos de las disposiciones económicas gubernamentales fueron la ejecución de proyectos de infraestructura que coadyu-

²⁰ *Ibid.*, p. 9.

²¹ *Loc. cit.*

varon a deshacer puntos de estancamiento en la economía local. Entre las obras de infraestructura destacan el Aeropuerto Internacional de Fortaleza, el Complejo Industrial y Portuario de Pecém, el Programa de Rehabilitación de Autopistas, el Programa Hídrico Estatal, el Parque Eólico (con participación del gobierno alemán), el gasoducto Guamaré-Fortaleza-Pecém y el Metro de Superficie-Metrofort.

El perfil de las inversiones públicas y los incentivos fiscal-financieros influyeron efectivamente sobre las inversiones privadas directas. Entre 1995 y 1998, se instalaron en Ceará 212 empresas (cearenses, brasileñas y extranjeras) y 110 estaban en proceso de instalación en 1999. Ello significó la creación de 4 330 empleos directos. Las empresas tenían que ver con diversas áreas de la industria y, muchas de ellas, construyeron redes entre sí e hicieron más denso el conjunto de industrias ya existentes en el estado. El resultado fue que Ceará se convirtió en el tercer núcleo productor de calzado del país y en el mayor exportador de calzado del noreste.²²

Dado que el estado privilegiaba las empresas que se asentaban en municipios distantes de la capital, hubo una reubicación industrial que generó empleos fuera del centro económicamente hegemónico. Además de empleos, las nuevas empresas y la inversión privada del exterior impulsaron la formación de capital industrial. Finalmente, sin duda es interesante el hecho de que las inversiones no llegaron exclusivamente a causa de los incentivos fiscales otorgados por el Banco del Noreste (BN) o por el estado de Ceará sino, gracias, en buena medida, a factores endógenos como el dinamismo económico, la credibilidad y confianza en el gobierno estatal y sus políticas industrial y de inversión.

D) El desarrollo humano en Ceará

En el marco de la descentralización y de la aplicación de estrategias clave para el desarrollo, el ámbito social también mostró transformaciones orientadas a elevar el nivel de vida de la población cearense. En este apartado, se analizarán los progresos en el campo del desarrollo humano tomando como puntos de referencia los tres aspectos mediante los cuales se mide el índice de desarrollo humano (IDH): educación, salud e ingreso.²³

Los principios de la Constitución brasileña de 1988 establecen, en el artículo 211, que, si bien los sistemas de enseñanza a nivel federal, esta-

²² *Ibid.*, pp. 11-12.

²³ Según los parámetros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

tal y municipal deben enfatizar la cooperación entre las instancias encargadas de impartir y administrar la educación, esto debe realizarse sin ir en contra de la autonomía de los niveles de gobierno, en este caso, del municipio.

En Ceará, el proceso de municipalización de la enseñanza se acentuó a partir de mediados de los ochenta, cuando se replanteó el Plan Estatal de Educación (PEE II). En 1990 se instituyó el Programa de Municipalización de la Enseñanza, aprobado por la Asamblea Legislativa del estado. El nuevo organigrama del sector educativo se compuso entonces de los siguientes elementos: Consejos Regionales de Educación (Crede), encargados de desconcentrar acciones administrativas y técnicas; Secretarías Municipales de Educación; Consejo Municipal de Educación; Consejo Municipal para los Derechos del Niño y del Adolescente; Consejo Tutelar, y Consejos de las escuelas.

Esta estructura facilitó la gestión para obtener recursos, la atención a quejas de los estudiantes y sus padres, y la capacitación de los profesores y de otros trabajadores de la educación. Asimismo, la descentralización estimuló las iniciativas autónomas locales y la búsqueda de soluciones creativas para la mejoría de la calidad de la enseñanza. En este sentido, se produjeron varias acciones conjuntas entre la Secretaría Estatal de Educación y otros grupos: articulación intragubernamental, con las universidades, cooperación con empresarios, y vinculación con los municipios, con organismos internacionales y con el gobierno federal.²⁴

En el terreno de la salud, fue la Norma de Operación Básica (NOB), en vigor desde 1993, la que reglamentó la municipalización de los servicios de salud en el plano federal. En Ceará, sin embargo, hubo antes dos momentos en el proceso de descentralización de este sector: el primero, de 1989 a 1993, que se caracterizó por la libertad de decisión del gobierno estatal y, un segundo, a partir de 1993, marcado por la entrada en vigor de la NOB.²⁵

En la primera fase, Ceará firmó un convenio con la Secretaría de Salud nacional en el cual se acordaba pasar a los municipios la responsabilidad y gerencia de las unidades de salud, así como de los equipos, recursos humanos y financieros. Dicho convenio tenía las siguientes directrices: universalización de la asistencia y garantía de acceso igualitario a los servicios de salud para toda la población del municipio; mejoría de la calidad de dichos servicios; brindar atención médica integral, de acuerdo con las características poblacionales y epidemiológicas del municipio; organización del sector salud en bases distritales; y constitución y funcionamiento

²⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.

²⁵ *Ibid.*, pp. 49-50.

del Consejo Municipal de Salud y demás instancias colegiadas gestoras del sistema.

En un segundo periodo, a partir de 1993 y de la promulgación de la NOB, ocurrió un cambio cualitativo en el proceso de municipalización, el cual se caracterizó por el rompimiento con el prototipo clásico de prestación de servicios para atender las enfermedades. Entonces, se procedió a reorganizar las instancias con base en el enfoque de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Fue en ese momento cuando se pusieron en marcha organismos modelo integrados por profesionales conocedores al detalle de su territorio y capaces de identificar los problemas reales y potenciales, y de establecer prioridades en las soluciones. En este proyecto, dichos organismos municipales participaron, junto con el gobierno de Ceará, el Ministerio de Salud federal y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El proyecto tuvo poco éxito a causa de los recursos precarios de los municipios y la escasez de apoyo técnico. No obstante, el gobierno estatal recogió los aprendizajes positivos, revalidó el experimento y buscó la cooperación intersectorial en la promoción y protección de la salud. En la revalidación de los organismos municipales de salud, se consideró a la familia como la clave para alcanzar mejores resultados. Así, se instituyó un programa llamado Salud de la Familia, el cual hasta ahora es el núcleo del modelo estatal de atención a la salud.

Por lo que respecta al ingreso, la creación de empleos fue paralela, sin duda, al desarrollo industrial del estado. El órgano encargado de la política industrial fue la Secretaría de Desarrollo Económico a través del Fondo de Desarrollo Industrial y el Consejo para el Desarrollo Industrial (Cedin). Estas entidades operaron, en su política hacia la reactivación económica, de la siguiente forma: se concedió a las empresas un préstamo equivalente a un porcentaje del impuesto a la circulación de mercancías y servicios (ICMS) con la condición de que reembolsaran dicho préstamo en un periodo de insuficiencia del erario estatal. Las empresas beneficiadas se seleccionaron con base en el “criterio sectorial”, es decir, siempre y cuando la industria fuera “de interés fundamental para el desarrollo económico del estado”. Los sectores de “interés fundamental” han sido el de informática, minerales, cerámica fina, agroindustria de exportación, electro-electrónica, metal-mecánica, vehículos y otros materiales de transporte, cuero y calzado, vestido y afines, incluso bienes de informática, de capital, química y cualquier industria pionera.²⁶

²⁶ *Ibid.*, pp. 52-53.

En 1997 aumentaron los incentivos para las empresas de alta tecnología e intensivas en mano de obra que se instalaran en el interior del estado. Con ello, se consolidó el parque industrial fuera de la capital, se promovió la integración de ramos industriales tradicionales y se abrieron fuentes de trabajo.

E) Medio ambiente y desarrollo sustentable

Las características particulares del ecosistema semiárido dieron lugar a una conciencia colectiva y a relaciones sociales de producción que siempre tuvieron muy presente las dificultades del medio y los azares climáticos. La naturaleza, entonces, se convirtió en un ente casi metafísico, idealizada en los discursos políticos como un obstáculo insuperable para el progreso o la justicia social. De esta forma, la dureza del medio se convirtió en un recurso ideológico aprovechado por la élite tradicional, la cual atribuía predominantemente a la naturaleza la causa de los problemas económico-sociales. Más tarde y al lado de esta visión conservadora y politizada del semiárido, surgió una nueva visión que descubrió en la escasez de lluvia –que dificulta la reproducción de plagas– y en la fertilidad del suelo un gran potencial para la agricultura irrigada y el aprovechamiento de la tecnología. Esta ala modernizadora articula la escala de participación local con la internacional y combina los rasgos climáticos con el empleo de técnicas apropiadas. Además, las actuales agrupaciones organizadas para la protección del ambiente y el desarrollo sustentable en Ceará se apoyan en acuerdos y reglamentos internacionales en mayor medida que en los intereses compartidos con actores del gobierno federal.²⁷

Así, del Pacto de Cooperación surgió el debate acerca del futuro a largo plazo de Ceará. De allí nació el proyecto “Visión Compartida de Futuro Ceará 2020” o Proyecto Áridas. Este plan se adhirió a los pronunciamientos y propuestas de la Conferencia Internacional sobre los Impactos de las Variaciones Climáticas y Desarrollo Sustentable en Regiones Semiáridas que tuvo lugar en Fortaleza, capital del estado, en tanto reunión preparatoria para la Conferencia Rio-92.

La Fundación Esquel y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) formularon, negociaron y coordinaron el Proyecto Áridas, el cual tuvo el apoyo de varios grupos de la sociedad civil cearense.

²⁷ Iná Elias de Castro, *op. cit.*, pp. 473-474.

En él se planteó la cuestión de cómo hacer que los resultados conseguidos en los terrenos fiscal y económico tuvieran impactos en las áreas social y ambiental.

El concepto de desarrollo sustentable que Áridas propuso presenta como idea central la permanencia, distribución y durabilidad de los resultados virtuosos del proceso de crecimiento económico. De acuerdo con ello, la metodología de trabajo adquirió un perfil multidimensional, holístico y sistémico, integrando a la vez las dimensiones económica, social, ambiental y política.

Dentro del proceso operativo de Áridas en Ceará hubo dos tipos de participación: la técnica, con la supervisión de un cuerpo de profesionales responsables de elaborar los estudios y propuestas sectoriales; y la política, con la presencia del gobernador, los secretarios de gobierno, la sociedad civil –la cual participó en varias consultas hechas por el Comité Técnico–, la Iglesia, los sindicatos de trabajadores rurales y urbanos, los líderes empresariales, científicos, intelectuales, etcétera.

En el área específica del cuidado al medio ambiente, el Plan de Gobierno de Tasso Jereissati, a partir de 1994, comprendió proyectos como Sanear, para el saneamiento básico de Fortaleza; la Gestión Integrada de Recursos Hídricos; la Reforma Agraria Solidaria; la construcción del centro cultural “Dragón del Mar”; el Programa de Urbanización de Recursos Hídricos, entre otros.²⁸

Con fondos públicos y privados, el Proyecto Áridas ha fomentado la preservación de los recursos hídricos y naturales, valiéndose de herramientas como descentralización, autonomía, participación de la sociedad civil, capacitación y ciudadanía. Así, para el abordaje de los desafíos mencionados en el Plan de Desarrollo Sustentable (protección del medio ambiente, reordenación del espacio, capacitación de la población, generación de empleos y desarrollo económico, y desarrollo de la ciencia, cultura, tecnología e innovación), se ha seguido la línea de planeación participativa. En otras palabras, primero se consulta a la ciudadanía para identificar problemas y hacer diagnósticos, y posteriormente es la propia sociedad civil, con ayuda del personal técnico, la que ofrece respuestas de acuerdo con su visión y experiencia en la resolución de problemas. Los encargados de coordinar esta labor son, en el caso cearense, los Consejos Regionales y Municipales de Desarrollo Sustentable.

²⁸ Beatriz David, *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, p. 72.

NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL EN LATINOAMÉRICA

Como se podrá observar, el modelo cearense es uno de los casos que más se ajustan a la propuesta de desarrollo regional surgida a finales del siglo XX. En este sentido, los citados modelos de crecimiento endógeno (MCE) representan una alternativa porque se apartan tanto de las políticas centralistas, intervencionistas y desde arriba de los supuestos keynesianos, como de la teoría neoclásica en la cual el mercado por sí solo induce al desarrollo económico de las regiones más atrasadas. Más aún, para los MCE las fuerzas del mercado *per se* conducen a la intensificación de las desigualdades regionales pues, por los efectos de aglomeración, el crecimiento beneficia de manera acumulativa a las economías de mayor desarrollo y no al revés. De hecho, el mercado tiende a dirigir inversiones más bien hacia zonas competitivas y atrayentes. Así pues, los territorios menos desarrollados se encuentran con problemas serios para despegar hacia el desarrollo sostenido, ya que es muy difícil acumular capital si éste no estaba ya presente desde antes.²⁹

Ante esta encrucijada, la inversión extranjera directa (IED) puede ayudar a paliar la situación de los enclaves atrasados puesto que, si bien ésta se dirige a las economías competitivas, todavía ahora se instala en lugares proveedores de materias primas, con recursos naturales y mano de obra barata. Sin embargo, los engranajes institucionales son necesarios pues, de otro modo, la IED puede aumentar las disparidades entre regiones antes que propiciar convergencias. De la misma forma, aunque los gobiernos locales tienen la posibilidad de lanzar incentivos tributarios para atraer empresas, si ello se realiza de forma descoordinada y sin control se corre el peligro de generar una guerra fiscal entre regiones.³⁰

Una teoría fuertemente relacionada con la idea de desarrollo endógeno, mencionada con anterioridad, es la que se fundamenta en el concepto de “acumulación o especialización flexible”, acuñado por Piore y Sabel en su obra *The Second Industrial Divide*. Tal concepto se refiere a la disminución, hasta cierto punto, de los incentivos fiscales y financieros con el fin de hacer hincapié, en cambio, en esfuerzos de innovación tecnológica, en el apoyo al sector de servicios avanzados y en la infraestructura de telecomunicaciones e información. De este modo, se propone impulsar los movimientos de capital valiéndose, sobre todo, del aumento del potencial de crecimiento local endógeno y abandonando los incentivos fiscales en tanto ejes para atraer la inversión. En el caso cearense, si bien hubo algunos

²⁹ Edgar Moncayo Jiménez, *op. cit.*, p. 38.

³⁰ *Ibid.*, p. 39.

incentivos fiscales para el establecimiento de empresas –como la exención del impuesto estatal sobre circulación de mercancías y servicios a manera de préstamo gubernamental–, se optó más bien por el impulso a la infraestructura, los servicios y el capital humano internos.

En resumen, en los nuevos modelos de pluralismo regional, cada territorio tendría que promover y emplear al máximo las tradiciones, recursos y saberes para la producción local y combinar estos elementos con las tecnologías más apropiadas a su situación. Ello conduce a la fórmula del modelo de distritos industriales como herramienta que facilita el desarrollo económico y social microrregional. En el mundo se han encontrado varias evidencias de aglomeraciones productivas que responden a las características generales de un distrito industrial, todas con rasgos particulares que dan cuenta de la confluencia de factores políticos, sociales y empresariales que no pueden reproducirse a voluntad. Pese a ello, las consecuencias positivas de los distritos sí pueden propiciarse y encauzarse mediante políticas deliberadas como el fomento a la asociación y cooperación entre firmas, la capacitación de recursos humanos, la construcción de infraestructura para servicios terciarios, la descentralización de la promoción económica hacia instituciones regionales y el fortalecimiento de los gobiernos locales.³¹ En Ceará, de esta forma, la inversión del sector público generó el establecimiento de industrias que poco a poco fueron construyendo redes en diversas áreas; entre ellas, destaca el conjunto de empresas productoras de calzado.

A partir de la idea de distrito industrial, surgió la necesidad de poner énfasis en los procesos de innovación tecnológica y tomarlos en cuenta en el diseño de políticas en su sentido amplio, es decir, como labor interactiva de producción, difusión de tecnología y aprendizaje colectivo. De esta manera y tomando estos conceptos como punto de arranque, apareció el sistema regional de innovación (SRI),³² el cual hace referencia a una serie de relaciones entre agentes públicos y privados “que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas”.³³

Quizás la mayor cualidad del SRI sea su visión sistémica pues, en lugar de concentrarse en actores aislados, considera el funcionamiento del sis-

³¹ *Ibid.*, p. 42.

³² Término surgido a partir de los trabajos de autores como Freeman, Lundvall, Nelson y Edquist. Antes de acuñarse el término de SRI, se habló primero del sistema nacional de innovación (SNI) en tanto red donde convergían los esfuerzos de los sectores público y privado para difundir nuevas tecnologías a escala nacional.

³³ Daniel Chudnovsky, “Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 67, 1999, p. 46.

tema en su conjunto. Si bien dicho sistema no proporciona líneas concretas de acción política, sí arroja resultados al identificar las fortalezas y puntos débiles de las capacidades de innovación y competitividad de los territorios.

Así, la visión moderna de política regional ya no se centra en mandar impulsos exógenos hacia zonas marginadas sino en “la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales”.³⁴

Desde esta perspectiva, se ha otorgado gran importancia a las acciones de descentralización y al robustecimiento de las instituciones regionales. Uno de los objetivos principales de estos nuevos enfoques es fomentar la cooperación y los acuerdos entre actores públicos y privados. Ello con el fin de coordinar, primeramente, políticas de desarrollo económico, si bien, en un marco más amplio, se han extendido dichas relaciones de coordinación a otros ámbitos. Un claro ejemplo de ello, en el caso del nordeste brasileño, lo constituye el Pacto de Cooperación el cual, de ser una asociación entre gobierno y empresarios en pro de proyectos productivos, se extendió a la discusión del desarrollo sustentable de Ceará incorporando a otros actores de la sociedad civil.

Por otra parte, las funciones de la política de desarrollo y su administración han transitado de los órganos centrales de gobierno a las instituciones regionales, con el objeto de facilitar la promoción de la competitividad local en diferentes áreas económicas, con base en la calidad y diferenciación, en vez de apoyarse en subvenciones directas a la producción por parte de las instituciones federales. En Ceará, no sólo se recurrió a la descentralización de la política económica sino al diseño de proyectos en materia de salud, educación, empleo y protección al ambiente por parte de la administración local. Lo anterior facilitó la identificación de problemas específicos y el trabajo directo con los involucrados.

En el mismo orden de ideas, la aparición de las regiones como punto de partida del esquema de las políticas de desarrollo y como receptoras directas de sus beneficios se debe, particularmente, a la confluencia de tres procesos de modernización en este nivel:

1) La idea de que las transformaciones de las estructuras económicas orientadas a lograr una mayor competitividad de las empresas requieren

³⁴ Gabriel Aghón *et al.*, “Desarrollo económico local y descentralización fiscal”, en Gabriel Aghón *et al.*, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 47.

decisiones políticas deliberadas en pro de la creación de entornos favorables para la innovación. De esta forma, se reconoce explícitamente que las externalidades positivas no son fruto espontáneo de las fuerzas del mercado, o por lo menos no solamente.

2) La eficiencia y eficacia en la gestión político-administrativa se alcanza a partir de la modernización y racionalización del aparato administrativo y la oferta de servicios públicos. En este sentido, la regionalización administrativa facilita la formulación de modelos estratégicos de desarrollo local y el funcionamiento de economías de escala territoriales.

3) La modernización de la gestión política lleva a la revisión de prácticas tradicionales de política regional y a la reorganización de las relaciones entre actores públicos y privados. En este contexto, las instituciones públicas se obligan a hacer hincapié en la prestación de servicios intermedios, encargados de gestionar políticamente el *cambio estructural* en cada ámbito del desarrollo regional.

Debido a que los cambios estructurales suscitan conflictos que otros niveles políticos no pueden solucionar adecuadamente, la formación de instituciones regionales adquiere una importancia clave en el desarrollo local. Así, las organizaciones locales pueden responder de modo más flexible ante las demandas de la gestión y a las exigencias de las empresas en cuanto a la calidad de su localización. Actualmente, las industrias ya no consideran como determinantes para su asentamiento en una región elementos como la información y el capital o la existencia de materias primas. Ahora, los factores que resultan indispensables son "la calidad de la infraestructura básica; el grado de calificación y formación profesional de los recursos humanos; la oferta de servicios de desarrollo empresarial, o la calidad de vida (oferta de actividades culturales y de recreación, atención médica, educación)".³⁵ La modernización administrativa, la reorganización del aparato recaudatorio, la creación de condiciones institucionales para el desarrollo de sectores emergentes y la profesionalización de los funcionarios locales en Ceará sin duda contribuyeron al fortalecimiento de la economía y, con ello, a la difusión de los beneficios a otros ámbitos.

De este modo, el enfoque más reciente de política regional se detiene, específicamente, en dos aspectos complementarios del desarrollo: los cambios para impulsar el progreso económico y la llamada nueva gestión pública,³⁶ ambos presentes en el plan cearense de desenvolvimiento territorial. A continuación se exploran los factores que conforman el primer campo:

³⁵ *Ibid.*, p. 50.

³⁶ *Ibid.*, pp. 51-53.

1. Complejos productivos (*clusters*) y distritos industriales. Alude a la concentración de empresas, con determinado perfil de especialización, en un espacio dentro del cual éstas efectúan una gran cantidad de interacciones entre sí. Dicho fenómeno genera diversas ventajas para la producción: disponibilidad de insumos manufacturados producidos en el mismo lugar, efectos de derrame (*spillover*) limitados localmente y concentración espacial de la demanda. Así, por medio de las economías de escala internas y la creación de externalidades positivas derivadas de la cercanía de los sujetos económicos (economías de aglomeración), las empresas consiguen disminuir los costos de producción. Asociados a los complejos productivos, los distritos industriales se componen de conjuntos de empresas especializadas en una cadena de valor y que coordinan la gama de productos. Estas empresas tienen un constante e intensivo intercambio de información y relaciones de cooperación, las cuales se apoyan en redes locales de instituciones políticas, sociales y culturales. El respaldo institucional es visto como la condición principal para el éxito de los distritos industriales.³⁷

2. Las instituciones económicas y la política territorial de desarrollo. La labor de las instituciones tiene sentido siempre y cuando contribuya a elevar la calidad de los servicios económicos, ya sea indirectamente mediante la gestión estratégica del cambio estructural, o directamente, a través de la oferta de servicios específicos para el fomento productivo. Este proceso requiere de la creación de instituciones territoriales que realicen funciones de intermediación entre los actores con el objeto de coordinar las actividades primordiales para el desarrollo: los sistemas locales de información empresarial, el diseño de visiones estratégicas del cambio, el asesoramiento para la fundación de empresas, la transferencia de conocimiento organizacional para la reestructuración de empresas, la planificación y el ordenamiento territorial, el apoyo a la cooperación entre empresas, etcétera.

3. El contexto macroeconómico y político. Si bien el Estado ya no se erige como el pilar del funcionamiento de la economía, aún tiene un papel decisivo. Pese a que el aparato estatal deja de intervenir directamente en muchas áreas, surgen otras exigencias que debe atender tales como las relacionadas con la preservación del medio ambiente, los derechos humanos, problemas de salud pública, entre otras.

Por otra parte, en el terreno administrativo, la nueva gestión pública es la visión que parece ajustarse mejor a las necesidades prácticas del desarrollo local. Enseguida se enuncian los postulados que la componen:³⁸

³⁷ Sylvio Bandeira, "Território e desenvolvimento em um contexto de dinâmica global", en Roma Rodríguez *et al.*, *Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica*, SIPDI, Santiago de Compostela, 1999, p. 54.

³⁸ Gabriel Aghón, *op. cit.*, pp. 54-58.

1. Gestión por resultados. De la gestión burocrática tradicional que evalúa la producción de servicios administrativos según su conformidad con la reglamentación, se pasa a un modelo donde lo importante es alcanzar los resultados con eficiencia y eficacia. Con ello, se pretende construir un sistema administrativo orientado hacia los ciudadanos, flexible, transparente, participativo y consciente de los efectos sociales de su actuación.

2. Orientación hacia el cliente y participación ciudadana. La utilidad de los servicios para los ciudadanos es la meta principal de las reformas administrativas. Ello presupone una comunicación constante con la gente: mantenerla informada sobre los procesos de toma de decisiones, conocer sus intereses y necesidades e integrarla a la vida pública sin discriminación de ningún tipo. De hecho, dado que los grupos que tienen poca capacidad de hacer oír sus demandas –niños, viejos, discapacitados, desempleados, minorías sexuales– utilizan los servicios comunales en mayor medida que el resto de la población, la mejora en eficiencia y calidad de los servicios públicos destinados a ellos tiene, comparativamente, un impacto más efectivo sobre la situación presupuestaria del gobierno. Estas reformas otorgan ventajas concretas a las municipalidades en su competencia con otras localidades y ahorran tiempo y dinero tanto a las empresas como a las personas.

3. Gestión de contratos y competencia. Es posible incrementar la eficiencia de la oferta mediante los contratos que precisan y describen con claridad los servicios que presta la administración pública. Desde este punto de vista, los contratos incorporan elementos de competencia en la prestación de servicios; a su vez, dicha presión competitiva promueve la reestructuración de las administraciones públicas y la continuidad en el proceso de innovaciones. Sin embargo, la competitividad debe ir acompañada de la ampliación de las facultades públicas en la regulación pues, de lo contrario, la orientación hacia clientes “solventes” y la exclusión de clientes “problemáticos” puede generar algún tipo de discriminación social en la entrega de los servicios.

4. Descentralización. La gestión por resultados deposita funciones en los niveles administrativos intermedios o inferiores. Con ello, se deja atrás la sujeción de las unidades operativas a una gestión burocrática y jerárquica en la administración pública; así, los procesos se vuelven más rápidos y más flexibles.

5. Gestión estratégica. Su propósito fundamental es mantener la continuidad de las reformas y evitar su estancamiento o regresión. Apunta, además, a un cambio cultural profundo en la prestación de servicios públicos para garantizar el vínculo entre las iniciativas provenientes desde arriba y las propuestas que surgen desde abajo. De esta manera, la reforma admi-

nistrativa exige un proyecto político acordado por consenso, donde se complemente el control estratégico –hacer las cosas apropiadas– con el control operativo –hacer las cosas bien–.

En resumen, las nuevas formas de hacer políticas territoriales de desarrollo tienen como núcleo dos aspectos: la cooperación entre sectores público y privado, y la coordinación de acciones mediante redes con una visión estratégica.³⁹

El primero de ellos, la cooperación público-privada, tiene por objeto concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales. Para ello, se requiere que ambas partes reconozcan que sus intereses son complementarios. Dados los cambios de fondo que exige la implementación de una política de desarrollo, los actores se ven, de repente, inmersos en problemas que no se solucionan ni con estructuras burocráticas jerárquicas ni por el curso espontáneo del mercado. Es por eso por lo que la cooperación público-privada se concibe como instrumento para reducir la inseguridad a través del intercambio de información acerca de las actividades de cada sector y así coordinar acciones. Además, el sector público se obliga a cumplir deberes en un marco contractual. De esta forma, cohabitan el interés público de dar servicios de modo eficiente y eficaz y el interés privado de maximizar utilidades a corto plazo. Finalmente, este tipo de cooperación fomenta el ahorro, la obtención de economías de escala y la producción de bienes por los que existe un interés público.⁴⁰

Para el buen funcionamiento de los mecanismos de cooperación público-privada los intereses públicos deben definirse claramente y hacerse valer de forma efectiva. En este sentido, a la vez que el gobierno delega algunas tareas a otros actores, requiere asumir nuevas capacidades de gestión. Así, debe garantizar que la cooperación público-privada apunte al bien común mediante la entrega de información a la opinión pública, la rendición de cuentas, la apertura a la participación ciudadana y el establecimiento de criterios de desempeño a seguir por las instituciones.

El otro elemento central de las políticas de desarrollo es la coordinación de redes junto con la visión estratégica. La coordinación por redes es un medio para conducir la gestión interna de cooperaciones regionales. Las redes funcionan en el ámbito local porque, en este nivel, existe un grado menor de institucionalización y una enorme gama de cooperaciones estratégicas. Si se quiere definirlas, las redes se consideran “elementos mediadores entre el mercado y los sistemas políticos jerárquicos que se establecen de manera flexible, informal y voluntaria entre actores con intereses comunes”.⁴¹

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 59-60.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 60-61.

Por otra parte, es trascendental que los actores sociales en una comunidad elaboren visiones estratégicas que comprendan las prioridades de desarrollo para su región y los alcances deseables en determinado lapso. Dichas visiones tienen una función orientadora, planificadora y motivadora. Pese a ello, las visiones estratégicas no siempre son innovadoras pues, una vez consolidadas, pueden bloquear o detener el aprendizaje.

De esta manera, para que una cooperación estratégica y gestionada por redes genere una dinámica hacia un cambio estructural realmente innovador, se deben cumplir dos condiciones: primero, que los participantes no sean únicamente los principales actores en el antiguo modelo de desarrollo y, segundo, que la cooperación no se restrinja a la planificación estratégica sino que incluya medidas y proyectos concretos que den continuidad al trabajo. A pesar de todas sus ventajas, la gestión por redes no reemplaza la administración de las instituciones públicas, más bien la complementa. En este sentido, la renovación de la élite política en Ceará y el plan de acción gubernamental constituyeron factores indispensables para el arranque del proceso desarrollista.

Aunado a ello, en el ejemplo empírico que ocupa esta investigación, tanto el Pacto de Cooperación como el Plan Estratégico de la Región Metropolitana de Fortaleza (Planefor) fueron elementos esenciales de interlocución entre sectores y agentes decisivos de apoyo a la labor coordinadora del gobierno estatal y municipal. Asimismo, no está de más resaltar que los cambios en la gestión pública y las acciones de impulso al progreso económico no habrían conseguido resultados tan eficientes en Ceará de no haber abarcado los temas de desarrollo humano y la planeación participativa en el enclave territorial, la cual, tras una asesoría técnica adecuada, incluyó a los ciudadanos en la generación de propuestas y la evaluación de los programas.

APLICACIÓN DE LOS NUEVOS CONCEPTOS: LA ACTUALIDAD DEL MODELO CEARENSE

Actualmente, Ceará es gobernado por Lucio Alcantara, un político proveniente de las filas del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) –el partido más joven de Brasil (fundado en junio de 1988) y la principal oposición al partido gobernante, el PT–, el mismo al que se adhirieron los jóvenes empresarios a finales de los años ochenta, tras el inicio de su trayectoria en el ámbito político.

Así, parece que el gobierno cearense continúa con la consolidación de las instituciones creadas a principios de los noventa y que cristalizaron las nuevas políticas territoriales. Dicha estrategia de desarrollo sigue girando en

torno a la colaboración entre distintos grupos sociales y la coordinación de acciones mediante redes en una constante redefinición de prioridades.

Al principio del gobierno de Alcantara el balance era positivo. Entre 1990 y 2002, la tasa de escolaridad de la enseñanza media aumentó en 28.53%, la calidad del empleo formal se incrementó en 46.47% y el nivel de mortalidad infantil se redujo a 26% de los nacimientos. Ante ello y con el fin de estabilizar y potenciar las metas alcanzadas, se trazó una plataforma de gobierno de 2003 a 2006 que vuelve a poner énfasis en la participación ciudadana en el ámbito local. El llamado Crecimiento con Inclusión Social, aprobado en septiembre de 2003, se planteó como el vínculo para propiciar la participación del Pacto de Cooperación en la administración del Estado. Dicho sistema de inclusión pretende construir, mediante un observatorio operado por las universidades estatales, un conjunto de objetivos e indicadores para guiar las acciones gubernamentales. Dentro de este plan, los Consejos Municipales de Desarrollo Social serán el áncora principal; no obstante, hay otros órganos que también desempeñan un papel importante como los Pactos de Cooperación Regionales y las Prefecturas Municipales.⁴²

La premisa principal del sistema de inclusión social es que el nivel de crecimiento del PIB nunca será mayor que el crecimiento de los índices de desarrollo social, definidos en cinco áreas prioritarias: educación, salud, condiciones de vivienda, empleo y renta, y desarrollo rural. Mediante la puesta en marcha de este programa, se espera aumentar en 32.55% el número de estudiantes matriculados en la enseñanza media, elevar 53.46% la calidad del empleo formal y reducir a 22.72% la mortalidad infantil para 2006. Además, se dará continuidad al proyecto de atender 276 comunidades rurales mediante la implantación de proyectos productivos, de infraestructura, abastecimiento de agua y electrificación, así como el apoyo a la producción y renta de 200 000 agricultores en 17 polos agrícolas.⁴³

Uno de los principales objetivos de Alcantara desde su campaña fue ampliar espacios de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. Así, esta última tiene un papel preponderante en la validación de los indicadores creados para evaluar el desempeño de las acciones gubernamentales. Con ello se fomenta la transparencia gubernamental a nivel estatal y municipal con base en el éxito de políticas sectoriales tanto en el plano social como en el de la calidad de servicios.

La estrategia es básicamente la misma con que, una década atrás, Ceará despegó en sus índices de desarrollo: integración con descentralización,

⁴² Governo do Ceará, Plano de Governo 2003-2006, Fortaleza, Governo do Ceará, 2003, pp. 10-17.

⁴³ *Ibid.*, pp. 18-23.

equidad e inclusión social, cooperación entre gobierno y sociedad, transparencia y racionalidad. Ello indica, sin lugar a dudas, que la generación de resultados efectivos y permanentes exige cierta continuidad de la estrategia de desarrollo antes descrita. Dicha continuidad, al mismo tiempo, deberá renovar frecuentemente los objetivos, incorporar nuevos actores y propiciar la penetración de la cultura de participación en las instituciones y el sistema político.

SIMILITUD CON EL CASO MEXICANO Y CONSIDERACIONES FINALES

Al abordar el tema del desarrollo regional en Brasil, en tanto país latinoamericano con problemas y metas similares a los de México, resulta difícil evadir el parangón. En particular, la región noreste, donde se ubica el estado de Ceará, y el sur sureste mexicano presentan dos características comunes: ambas son áreas marginales con bajo nivel de desarrollo y las dos son afectadas por disparidades regionales y crecimiento desigual.

En los estados que componen el sur sureste de México la tasa de mortalidad infantil oscila entre 23 y 31% de los nacimientos, el analfabetismo en adultos entre 7.5 y 22.9% de la población, y entre 5 y 11.6% de los niños menores de cinco años tienen peso insuficiente. El índice refinado de desarrollo (IRD) para Oaxaca, Chiapas y Guerrero, en los primeros años del nuevo siglo, presenta una caída hasta de 37% en relación con el IRD del resto del país. De la misma forma, zonas amplias de Oaxaca y Guerrero están desconectadas de las redes carretera y ferroviaria, mientras que Chiapas tiene enlaces indirectos. La actividad portuaria del sur sureste, en tanto alternativa de transporte, ha sido entorpecida por estructuras administrativas deficientes, monopólicas, y por limitaciones regulatorias y carencia de infraestructura. Los beneficios del potencial hidroeléctrico, de hidrocarburos y recursos naturales en el sur sureste han sido trasladados al centro y norte de México, debido a las políticas de precios uniformes para los energéticos en operación hasta 1996. Además, las inversiones en capital físico y humano se han frustrado en esta región, dadas las restricciones presupuestales y regulatorias del sector público y la escasa seguridad jurídica para el sector privado.⁴⁴

La región noreste de Brasil presenta también un cuadro dramático: su PIB, para 1998, fue casi 4.5 veces menor que el de la zona sureste. La tasa de mortalidad infantil es de 54.0 por mil niños nacidos vivos y el analfabetismo llega a ser de 27.5%.⁴⁵ Sin embargo, como se mencionó al princi-

⁴⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, PNUD, 2003, pp. 77-85.

⁴⁵ Alfredo Lopes Neto, *op. cit.*, p. 55.

pio de este trabajo, el estado de Ceará en el noreste, ya a partir de la década de los noventa, mostró cifras y resultados de desarrollo alentadores en diversos ámbitos, lo cual lo distinguió de las otras entidades de su región.

Las políticas implementadas para elevar el grado de desarrollo ya se han descrito a lo largo de este documento. Simplemente, vale la pena agregar que el fenómeno ocurrido en Ceará fue un caso típico de crecimiento o desarrollo endógeno y que es consecuente, en muchos aspectos, con los nuevos modelos de desarrollo regional. Desde este punto de vista, los agentes locales fueron la principal fuente generadora de los cambios en la entidad brasileña; ellos movilizaron de manera armónica y coordinada las instituciones estatales y privadas mediante diversos procesos de interacción y cooperación.

En el caso de Ceará, el papel del gobierno estatal se centró en la creación de condiciones objetivas y subjetivas para la organización de los actores, así como en la instauración de un ambiente de confianza para el sector privado y de estímulos en pro de la inversión efectiva, la producción y el crecimiento local.

Inicialmente, las condiciones de Ceará y del sur sureste mexicano son similares. En este sentido, las experiencias de esta parte del noreste de Brasil pueden aportar muchas ideas aplicables a las zonas menos desarrolladas de México. Como ya se ha visto, es posible generar crecimiento de manera endógena en sitios con pocos recursos; sin embargo, este caso demuestra también que, para ello, es indispensable la transformación de las estructuras de la administración pública y el replanteamiento de los modos tradicionales de gestión. Pero, sobre todo, es de gran importancia la transformación radical de la forma de hacer política y de incluir a los ciudadanos en ella, así como el paso de un sistema clientelar y patrimonialista a una visión responsable y racional de fomentar la cooperación entre los sectores de la sociedad.

Frente a Ceará, el sur sureste tiene varias ventajas, entre ellas, la vastedad de recursos naturales de los que el semiárido brasileño carece. No obstante, el sur de México tiene que lidiar con otros elementos que han bloqueado permanentemente el desarrollo: la política caciquil y de compadrazgo que no da confianza ni a la población ni al sector privado, y una administración pública fuertemente centralizada a nivel federal.

Finalmente, cabe resaltar que los promotores de un gobierno reformista que impulse el crecimiento endógeno no tienen que ser precisamente empresarios, como en Ceará, sino gente a la cabeza de la administración que sepa integrar en la vida pública a todos los actores, que se proponga articular esfuerzos y que esté dispuesta a dejar atrás los elementos regresivos presentes aún en el quehacer político mexicano.