

COLECCIÓN: OTRAS VOCES

Mance, Euclides André

Hambre cero y Economía solidaria : el desarrollo sustentable y la transformación estructural del Brasil / Euclides André Mance ; Ángeles Godínez Guevara (trad.) — México : Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2013.

389 p. : il. ; 21 cm. -- (Otras voces)

Título original: Fome zero e economia solidária. O desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil.

ISBN 978-607-7798-66-8

1. Política alimentaria — Brasil. 2. Brasil — Hambre Cero. 3. Agricultura y Estado. 4. Alimentos — Consumo — Brasil. I. Godínez Guevara, Ángeles, tr. II. t.

LC HD9018 .D44

Dewey 338.1981

PROYECTANDO EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Desarrollaremos en esta sección algunas reflexiones más particulares de los arreglos institucionales y socioeconómicos, en su relación con el desarrollo sustentable, y presentaremos, en líneas generales, un proceso metodológico de elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Sustentable. Como vimos, esos planes podrían ser instrumentos de un Programa Nacional de Desarrollo Sustentable y Economía Solidaria. Sin embargo, aunque un programa de ese porte no sea implementado en el país, también se puede planear el desarrollo sustentable considerando las particularidades de cada región y buscar formas de realizarlo. *Región* se comprende aquí como un territorio socioeconómico que puede abarcar un conjunto de municipios, un único municipio o sólo un territorio de ése. La mejor circunscripción de la extensión de un territorio debe considerar su extensión y su densidad humana, para los propósitos del proyecto que será implementado. Así, señalamos un conjunto de referen-

cias que pueden adaptarse tanto a metrópolis o a alguna de sus subregiones, como a conjuntos de pequeños municipios o sólo a alguno de ellos en particular, así como a alguna subregión de éste.

Desarrollo Sustentable y Arreglo Institucional Local

Los poderes públicos deben desempeñar un importante papel en el desarrollo socioeconómico. La constitución de un arreglo político-institucional, articulando al conjunto de los actores del territorio, buscando la promoción del desarrollo sustentable, solamente se viabiliza cuando los poderes públicos —particularmente el poder público local— asumen sus responsabilidades en esa materia.

El desarrollo sustentable fortalece institucionalmente al municipio y sus subregiones; favorece el surgimiento de servicios públicos eficientes, que son realizados, en su mayoría, por la población del propio territorio; garantiza la calidad y el control social de estos servicios a través de la participación popular; hace posible su ejecución como forma de generar trabajo y distribuir ingresos, desde la perspectiva de la economía solidaria.

El desarrollo sustentable fortalece las acciones locales en diferentes esferas, particularmente en la esfera pública. Él considera, de manera ecológicamente sustentable y socialmente justa, la organización y ocupación del espacio territorial, la garantía de la vida de todas las personas que residen en el territorio, la emancipación y crecimiento humano de cada ciudadano y ciudadana.

Es propio del *arreglo institucional*, dirigido al desarrollo sustentable, que promueva la participación popular en la

definición de las políticas públicas. Así, instrumentos de gestión como el *Presupuesto Participativo* y la *participación popular* en la planeación permanente de los municipios deben introducirse y ser fortalecidos, para que el arreglo institucional pueda consolidarse democráticamente.

La *planeación*, concebida y practicada, permite recuperar el cúmulo de experiencias, capacidades, voluntades, iniciativas y propuestas de los diversos actores locales, avanzando en la concertación de éstos para hacer viables los proyectos. De esta forma, se crean espacios de gobernabilidad participativa y potencializa la participación ciudadana, involucrando el poder público y a la sociedad civil, en la elaboración de las prioridades para el territorio. Además de eso, refuerza las capacidades técnicas y de gestión de ambas esferas en la implementación de los programas y proyectos integrados al *Plan*.

Proyectos Estructurales, Arreglos Socioeconómicos Solidarios y Plan de Desarrollo Sustentable

Los *Proyectos estructurales* deben, de manera prioritaria, generar posibilidades de trabajo al conjunto de la población económicamente activa que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y que es el público objetivo de los programas de transferencia de ingreso. Esos proyectos deben partir de un diagnóstico de las demandas de consumo y producción local, buscando organizar actividades productivas sustentables en su atención, activando cadenas productivas locales, fortaleciendo procesos de consumo, comercialización, producción y crédito, de manera sustentable.

La constitución del *orden socioeconómico solidario* busca el fortalecimiento y la expansión de micros y pequeñas em-

presas y de emprendimientos de carácter familiar, implementándose prácticas de economía solidaria, así como su integración en redes de colaboración solidaria, reorganizando de manera solidaria las cadenas productivas locales y regionales desde la perspectiva del desarrollo sustentable, con un incremento de beneficios compartidos entre todos los participantes.

Buscando erradicar la situación estructural del hambre en las diversas realidades de Brasil, esos arreglos socioeconómicos deben generar bienes y servicios con el aprovechamiento del potencial de trabajo de la población excluida, promoviendo un desarrollo duradero y socialmente justo.

Los recursos distribuidos en los programas de transferencia de ingresos, gastados en el *consumo* practicado por las personas atendidas, deben, preferentemente gastarse en la adquisición de productos elaborados de manera solidaria en la propia región, asegurando y fortaleciendo con este consumo a los emprendimientos solidarios locales.

Así, un municipio que posee litoral con actividades relacionadas a la pesca artesanal, otra región cuya principal actividad es la producción de frutas y otra en donde la actividad central es la de confecciones, pueden avanzar en la elaboración de proyectos regionales apoyados en el diagnóstico de sustentabilidad ecológica, social y económica de aquellas actividades, pudiendo en seguida avanzar en la perspectiva de calificar aquellas actividades y de reorganizar las cadenas productivas locales, buscando posibles realimentaciones entre ellas, buscando opciones estratégicas que puedan orientar el Plan de Desarrollo, para que sea el más adecuado para ése territorio, beneficiando al conjunto de su población.

Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable debe incluir como meta intrínseca la atención de las demandas

elementales de consumo de esa población, orientando la inserción, de los segmentos desempleados y que actúan en la economía informal, en actividades formalizadas de producción, comercio y servicio, preferentemente de economía solidaria.

Como vimos, ese arreglo socioeconómico se articula a un arreglo institucional. En razón de eso, el objetivo de un *Plan de Desarrollo Sustentable* es generar en los municipios procesos participativos —integrando los ámbitos gubernamental y no-gubernamental— que resulten de Proyectos amplios de desarrollo sustentable, elaborados por las organizaciones locales y socios contactados, articulando los Proyectos estructurales a una estrategia de desarrollo regional.

De esta forma, la elaboración participativa de un Plan ofrece al poder público y a la sociedad civil de esa localidad un conjunto de programas y proyectos estratégicos para el desarrollo socioeconómico del territorio y de sus regiones en particular, valiéndose de instrumentos de diagnóstico y de planeación participativos. Hecho el diagnóstico, se realizan las opciones estratégicas, con participación mayoritaria de la sociedad civil, tanto para el desarrollo territorial como para la elaboración de proyectos estructurales regionales. Tenemos, entonces, la identificación, formulación y ejecución de uno o varios programas y proyectos estratégicos, prioritarios para el desarrollo socioeconómico de ése territorio, preferentemente articulados en un Plan de Desarrollo Sustentable.¹⁴ La concreción de esos proyectos estratégicos, por su parte, requiere de la inversión de recursos que pueden ser obtenidos como re direccionamiento de los actualmente disponibles en el territorio, como por el concurso de nuevos financiamientos o incluso con transferencias que sean convenidas.

Las propuestas integradas en el Plan son elaboradas con la participación y la validación de los actores locales, considerando la realidad social y económica de cada territorio. En su elaboración, se puede considerar el marco legal de la ciudad, del estado y del país, las políticas públicas ya existentes y los programas y proyectos desarrollados localmente, en especial, por la municipalidad. Por eso mismo es muy importante la articulación de los múltiples actores gubernamentales y no-gubernamentales que operan en el territorio, a fin de que sea posible integrar, al máximo, los esfuerzos de todos en pro del desarrollo sustentable de la región, optimizando los recursos empeñados por cada uno de los actores para la obtención de los resultados proyectados. Veremos, en el Anexo 7, cómo es posible compartir acciones de desarrollo sustentable, estratégicamente planeadas, preservando las autonomías entre esos segmentos.

Desde la lógica que se debe partir de lo local a lo global, la elaboración del Plan se inicia con el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de los actores locales involucrados —ya sean *instituciones públicas* (administraciones regionales, agencias ciudadanas, escuelas públicas, puestos de salud, etcétera) u *organizaciones de la sociedad civil* (organizaciones comunitarias, pastorales sociales de las iglesias, asociaciones, ONGs, grupos de mujeres, entidades culturales, etcétera)— para que actúen satisfactoriamente tanto en la fase de diagnóstico como de elaboración, ejecución, evaluación continuada y reelaboración del Plan. Se articula, igualmente, el conjunto de entidades de los sectores público y privado que interfieren directamente en la vida de las regiones de aquel territorio, pero que no hayan actuado en el diagnóstico y planeación,

buscando, al fin, la concertación posible del conjunto de las iniciativas y actores en pro del desarrollo sustentable de aquél territorio.

Las propuestas formuladas en el ámbito del Plan de Desarrollo Sustentable deben prever impactos sociales y económicos, atraer sociedades y movilizar recursos, pretendiendo la articulación del territorio con otros circuitos económicos regionales para dinamizar su economía, alcanzar sustentabilidad anclada, tanto como sea posible, en el trabajo y consumo practicados en la propia región, sin perder el objetivo de también comercializar la producción en otras regiones, estados y países.

Así, los proyectos de desarrollo sustentable, entre otros aspectos, deben estar dirigidos hacia:

- erradicación de la pobreza;
- fortalecimiento de la sociedad civil y, particularmente, de su sector popular;
- reforzar instancias de movilización y participación para un gobierno participativo y democrático;
- colaborar para la formulación permanente de políticas públicas;
- favorecer la equidad de género y la promoción de la cultura local;
- organizar arreglos socio-productivos solidarios;
- fortalecer las cadenas productivas locales, integrando circuitos de producción, comercialización y consumo;
- promover el surgimiento y fortalecimiento de emprendimientos solidarios;
- difundir prácticas de economía solidaria y su articulación en redes de colaboración;
- dinamizar la economía local de manera sustentable;
- generar puestos de trabajo e ingresos para las personas

en edad económicamente activa beneficiadas con programas de transferencia de ingresos, a fin de que puedan alcanzar la manutención de sus gastos con valores resultantes de su propio trabajo;

- contribuir al mejoramiento del medio ambiente y al equilibrio de los ecosistemas;
- capacitar comunidades para el mejor aprovechamiento, sustentable, de sus recursos naturales;
- difundir las finanzas solidarias, la producción autogenerada, el comercio justo y el consumo ético;
- mejorar la oferta en el territorio de servicios de educación, salud, deporte, ocio y cultura;
- promover el pleno ejercicio de los derechos y de la ciudadanía.

Asesores, con diversas capacitaciones, pueden ser solicitados para colaborar y garantizar la calidad técnica de los diagnósticos y proyectos. Incluso, la decisión de qué proyectos son prioritarios y de la concepción en que se basen, son responsabilidad de la propia sociedad local, comprometida con la planeación. El consultor puede y debe aportar sugerencias que, sin embargo, necesitan ser debatidas de manera colectiva para la deliberación democrática.

La elaboración de los diagnósticos, programas, proyectos y acciones deben darse de forma intensiva y concentrada, realizándose por la comunidad en conjunto con los posibles colaboradores externos. Se rescata en esa tarea la experiencia acumulada sobre el desarrollo local y proyectos de inclusión social, anteriormente realizados en el territorio, así como información e instrumentos que hayan sido utilizados, con éxito, en otras regiones en la promoción del desarrollo sustentable.

El Diagnóstico y los Proyectos deben ser elaborados en un tiempo relativamente breve, sin ocupar los liderazgos locales por un largo espacio de tiempo, evitando que, por la morosidad, sean descalificados, antes incluso de que sean finalizados. Para eso, son necesarios tres requisitos fundamentales, que deben ser considerados con atención por el coordinador.

El primero de ellos es buscar el mayor apoyo posible de los actores locales para la obtención de información primaria y secundaria y para facilitar la articulación con otros actores (gubernamentales y no-gubernamentales) que se relacionan directamente con el territorio. De ese modo, el análisis del contexto se simplifica y se asegura que las propuestas puedan tener el aval de los actores relacionados con el territorio, que comprometen, así, su desarrollo sustentado.

En segundo lugar, aunque no sea de manera exhaustiva, es necesario que se recojan datos que permitan visualizar los flujos económicos reales del territorio, para que sea posible definir en el Plan, acciones específicas buscando interferir sobre esos flujos y corregirlos, con el fin de reorganizar las cadenas productivas locales, integrando consumo y producción en un circuito solidario de desarrollo sustentable.

En tercer lugar, es necesario que el equipo coordinador del proceso dedique amplio tiempo a esa tarea, estando en contacto permanente con los interlocutores del territorio, para sistematizar las propuestas y acciones señaladas prioritarias, que serán debatidas de forma democrática en asamblea general. Así, se asimila mejor la voluntad colectiva de las comunidades y sus cúmulos anteriores; se fortalecen las capacidades propositivas locales y se construyen acuerdos y consensos que contribuyen a garantizar el sustento posterior de los proyectos.

Directrices Orientadoras de Contenido: Campos Intersectoriales y Ejes Estratégicos

El Plan de Desarrollo Sustentable no tiene otra razón de ser sino promover el bienvivir de los ciudadanos de manera ecológicamente sustentable. En efecto, la vida de las personas, sus problemas cotidianos y aspiraciones no se reducen a vectores, números o fórmulas manipulables bajo la lógica fría de los restridores. El drama de los niños y niñas de la calle no es sólo una cifra, los ríos contaminados son más que una mera razón de un volumen de ciertos residuos por centímetro cúbico de agua corriente. Por eso, el proceso de diagnóstico, planeación, ejecución, evaluación y reelaboración exige, por encima de todo, sensibilidad hacia las necesidades de los ciudadanos, considerando las finalidades humanas del bienvivir de cada persona.

Desde esa perspectiva, el Plan puede concebirse tomando en cuenta la organización del espacio territorial, la garantía de la vida de la población, la emancipación y el crecimiento humano de los ciudadanos y los soportes político-administrativos para su ejecución.

En cuanto a la satisfactoria *organización y ocupación del espacio territorial* —para la producción económica, habitación, trabajo y ocio— es a partir de las necesidades concretas de las personas y de las comunidades, como un todo, que se debe planear el ambiente, el saneamiento, el sistema férreo, el transporte y la integración regional, considerándose la dimensión ecológica y social de la organización y ocupación de ese espacio, asegurando la preservación del equilibrio dinámico de los ecosistemas locales y de su biodiversidad, así como de la memoria histórica y del patrimonio cultural de las comunidades y pueblos que habitan ese territorio.

En lo que se refiere a la *garantía de la vida* de todas las personas que residan en el territorio, se trata de generar trabajo e ingreso, garantizar abastecimiento y seguridad alimentaria, así como servicios de salud, seguridad pública y justicia. En la medida de lo posible, el Plan debe componer lo estéticamente bello y funcionalmente eficiente con lo eficazmente adecuado a las necesidades del bienvivir de la población. Aunque todas las personas tengan necesidades comunes, también poseen necesidades diferenciadas. Se debe de estar atento a las necesidades especiales de transporte y educación de los portadores de deficiencias, la necesidad de seguridad alimentaria de los que están desempleados y de sus dependientes; destacar las necesidades especiales de los sin-tierra, comunidades indígenas y de los sin-techo, que viven en los espacios de la privación y de la solidaridad.

En cuanto a la *emancipación y crecimiento humano* de cada ciudadano y ciudadana —independientemente de su edad, género, condición social, ascendencia étnica, opción religiosa u orientación sexual— es necesario desarrollar acciones de educación, cultura, comunicación, información, políticas afirmativas, deporte y ocio, adecuadas a las demandas reales —teniendo la sensibilidad de entender las necesidades diferenciadas de los diversos segmentos que componen el territorio— y no abdicar de perseguir la realización, la más plena posible, de la ciudadanía de cada persona. Se trata de garantizar las condiciones requeridas para que cada cuál pueda perfeccionar la capacidad de decidir libremente sobre su vida, teniendo acceso a toda la cultura e información necesarias para ejercer dignamente su libertad, con autonomía y responsabilidad, viniendo a problematizar sus propios patrones morales y la legislación vigente, asumiendo la ética de la realización del bien común y actuando

en favor de la institución de nuevos derechos personales y colectivos, que aseguren la realización más plena de la humanidad de cada persona.

En cuanto a los *soportes político-administrativos* —que involucran, entre otros aspectos, la planeación y gestión administrativa, finanzas, presupuesto, actuación de los servidores, patrimonio, obras y servicios—, corresponde tratarlos democráticamente, privilegiando el presupuesto participativo, participación popular en la planeación permanente del territorio, fortaleciendo o instituyendo los diversos consejos populares con atribuciones deliberativas, democratizando las alteraciones de los Planes Directivos Urbanos, que pueden ser organizados por todos los municipios.

Así, el Plan de Desarrollo Sustentable busca más que propuestas eficientes y técnicamente viables. Éste debe encontrar soluciones que hagan a los territorios más humanos, considerando que los problemas sociales no se reducen a vectores cuantitativos, pero se expresan en rostros, felices o sufridos, que tienen —todos ellos— derecho a la plenitud ciudadana.

Sin embargo no basta realizar un agrupamiento intersectorial como el propuesto para que se dé organicidad al Plan. Es necesario que todas las políticas en esos campos sean formuladas a partir de algunos ejes que, aquí presentamos como directrices generales (Reforma Urbana y Reforma Agraria, Defensa de la Ciudadanía, Democratización del Estado, Integración Regional y Socioeconomía Solidaria), puesto que no se deben buscar soluciones aisladas, sino enfrentar los problemas estructuralmente con sus interconexiones.

Reforma Urbana y Reforma Agraria

La cuestión agraria, en el campo y en la ciudad, expresa un problema estructural común: la concentración de las tierras como reserva de valor y el no cumplimiento de su función social. Ya sea desde el punto de vista agrario, como medio de producción, o desde el punto de vista urbano, como soporte de edificación, la desconcentración de la tierra es requerida en favor del desarrollo sustentable.

En general, los problemas urbanos son analizados sectorial y aisladamente. Y, del mismo modo, son pensadas y ejecutadas las soluciones aisladas y desarticuladas para los diversos problemas en las áreas de salud, vivienda, transporte y saneamiento, por ejemplo, manteniéndose el mismo modelo de desarrollo urbano no sustentable, de mercantilización del territorio y de los servicios urbanos, garantizando, con tales soluciones inconexas, la continuidad de la expoliación urbana, pretendiendo más la generación de lucro para algunos de lo que el bienvivir del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas.

Con eso, los proyectos sectorizados, las alteraciones de Planes Directores y las inversiones de las municipalidades en infraestructura, equipamientos, etcétera, modifican considerablemente el valor de cambio de áreas urbanas destinadas a la especulación inmobiliaria, disminuyen el costo real de los servicios al paso que amplían el cúmulo de capital por sectores empresariales, que son los mayores beneficiados con tales proyectos.

En sentido opuesto, la Reforma Urbana, como directriz general, es una orientación global de reorganización del territorio, en frente de la acumulación privada decurrente de la explotación de actividades destinadas a la reproducción

social de la vida, tales como: vivienda, abastecimiento, salud, transportes, etcétera. De hecho, no basta la *inversión de prioridades*, atendiendo en primer plano a la población marginalizada, no asistida por las políticas públicas y que tiene derechos elementales negados pues es posible invertir en las prioridades, por ejemplo, construyendo conjuntos habitacionales a precios populares en periferias distantes, allegándoles toda la infraestructura que garantice la calidad satisfactoria de vivienda en aquella región y, con ello, de manera simultánea promover la capitalización tanto de sectores de la especulación inmobiliaria —que tuviesen sus inmuebles servidos por toda la infraestructura construida con el dinero público—, como de sectores que explotan el transporte colectivo, que ven crecer sus lucros por el aumento del número de pasajeros y por la mejoría de las viabilidades, lo que, respectivamente, aumenta la facturación de la empresa y disminuye sus costos, en razón del menor desgaste de los equipamientos, sin que haya la correspondiente reducción de la tarifa.

Igualmente las políticas de Reforma Agraria deben ser concebidas en toda su complejidad, no sólo en lo que respecta al acceso de la tierra como medio productivo, crédito para plantío y beneficios, infraestructura para la salida de la producción, políticas de comercialización y transferencia tecnológica. Corresponde un tratamiento similar a las diversas dimensiones de garantía de la vida y crecimiento humano de los trabajadores rurales: escuelas, hospitales, espacios de ocio, seguridad pública, seguridad social en su conjunto, etcétera.

La Reforma Agraria y la Reforma Urbana son de las dimensiones requeridas para el desarrollo sustentable en Brasil, sin las cuales los territorios continuarán siendo organizados

desde la lógica de la concentración de la riqueza y no de la promoción del bienvivir de la población urbana y rural.

Entonces se trata de comprender la ciudad y el campo en su complejidad y contradicciones estructurales, promoviendo la inversión de prioridades al mismo tiempo que se evita a expoliación urbana y rural por los actores económicos que se sirven de la tierra solamente como estoque de valor sin otorgarle la necesaria función social. Así, es necesaria una planeación que promueva la interconexión entre todas las acciones sectoriales, como mediación para alcanzar las Reformas Urbana y Agraria —de manera que se proteja, en toda su diversidad, el equilibrio dinámico de los ecosistemas, según la realidad de cada territorio—, así como para la promoción de la ciudadanía, democratización del Estado, integración regional y fortalecimiento de la socioeconomía solidaria.

Defensa de la Ciudadanía

La defensa de la ciudadanía, como directriz general del Plan, se desarrolla en aspectos específicos en el campo del Derecho y de la Ética.

En el primer caso, se trata de defender la Ciudadanía a través de la realización efectiva de los derechos humanos, como valores fundamentales, que se desarrollan en tres abanicos de derechos, relacionados con el individuo, la colectividad y el género humano: 1) *derechos civiles y políticos*, que realzan el principio de la libertad personal, identificado con las garantías individuales y públicas (derecho a la vida, a la integridad y libertad personal; libertad de conciencia, de religión, de pensamiento y de expresión; derecho de reunión y

libertad de asociación; protección de la familia; derecho al nombre; a la nacionalidad; derechos políticos; derecho a la propiedad privada, asegurándose el bien común; igualdad frente a la ley y protección judicial, etcétera); 2) *derechos colectivos, económicos, sociales y culturales*, que acentúan el principio de la igualdad y colectividad, identificados con la garantía de las condiciones para la realización de las libertades concretas (derecho al trabajo, seguro social, subsistencia, amparo en la enfermedad y vejez, etcétera); 3) *derechos de fraternidad*, que realzan el principio de solidaridad, atribuidos genéricamente a todas las formaciones sociales (derecho de autodeterminación de los pueblos, de usufructuar de un medio ambiente equilibrado, a tener una calidad de vida saludable, derecho al progreso y a la paz, etcétera). Igualmente se suman a esas tres clases, los derechos a la democracia, a la información y al pluralismo.

Afianzados universalmente y asegurados constitucionalmente, esos derechos, cuando se hacen efectivos, se materializan en el acceso a la vivienda, educación, salud, ocio, etcétera. Justamente por eso, se trata de invertir las prioridades tradicionales del desarrollo, buscando hacer efectivo cuanto antes los derechos de los segmentos más atropellados, económica, cultural y socialmente, que viven privados y discriminados en esos territorios —afianzando también a todos los ciudadanos y ciudadanas la protección del conjunto de sus derechos.

En el segundo caso, se trata de extender el concepto de Ciudadanía para además de las obligaciones del Estado en relación con los ciudadanos y viceversa. Se trata de comprender la ciudadanía como realización plena del ser humano, garantizando el respeto a su identidad y realización subjetiva.

En este caso, se sobrepasa el horizonte de sólo garantizar los *derechos*, pero igualmente de promover una nueva *ética* que enfrente las diversas formas de discriminación de género, raza, orientación sexual, edad, condición física y mental, de imposición de padrones estéticos y todas las formas de dominación cultural. La defensa de la ciudadanía, como aseveración de una nueva ética, busca la desalienación de las personas y el cultivo de la sensibilidad, de la solidaridad y del respeto mutuo en las relaciones cotidianas.

La defensa de la ciudadanía, por lo tanto, trata de hacer cumplir la función social de la ciudad, de la tierra y de los servicios públicos, entre otros, asegurando los derechos de la población y de cada persona en particular. Busca también promover una nueva ética, consolidando la hegemonía cultural en torno a una nueva propuesta de organización de la sociedad, fundada en valores como: la solidaridad, la justicia, la igualdad y la honestidad. Valores todos defendidos como referencia para la administración de las políticas públicas y para las acciones cotidianas de cada ciudadano y ciudadana.

Democratización del Estado

La Democratización del Estado, como directriz del Plan, nos lleva a tres aspectos esenciales: la desprivatización del Estado, la gestión participativa y la construcción de la democracia popular. Esos aspectos se materializan en el Presupuesto Participativo y en la Planeación Participativa de las Políticas Públicas.

La desprivatización de la Administración significa que las inversiones públicas no pueden ser realizadas con el objeti-

vo de ampliar el cúmulo de capital por grupos económicos, como frecuentemente ocurre en las grandes ciudades con el sector inmobiliario, del transporte, del gran comercio y de las constructoras, a cambio de favores políticos y comisiones.

La democratización del Estado, con la descentralización del poder y la creación de canales de participación popular, que posibilitan la *gestión participativa* en donde se fortalece el Gobierno y la Sociedad Civil, es un instrumento importante para la garantía de la inversión de prioridades y de la atención a las demandas sociales y populares desde la perspectiva de las reformas agraria y urbana, defensa de la ciudadanía, integración regional y economía solidaria.

La administración pública debe unir eficiencia con democracia, gobernabilidad con justicia social. Tal gobernabilidad, en la implementación de un proyecto que busque promover reformas estructurales, necesita del fortalecimiento de las organizaciones populares de la sociedad civil para que, movilizadas, apoyen, presionen, fiscalicen y democráticamente controlen el Estado, construyendo y consolidando una democracia sustantivamente popular. Cabe, pues, a través de la cogestión, transferir una parte del poder político del Estado hacia la comunidad —en una estructura descentralizada— combinándose pedagógicamente el papel de gobernar y el fortalecimiento de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

La participación popular, a través de la Planeación Participativa, es estratégicamente vital para la implementación de un Plan de Desarrollo Sustentable, a través de tres acciones fundamentales:

a) en el *presupuesto participativo*, con la población controlando rigurosamente el destino de los recursos, definición de sectores prioritarios que serán atendidos, etcétera;

b) *en la planeación permanente* que implica, entre otros aspectos, la definición de la localización y funcionamiento de nuevos equipamientos públicos (puestos de salud, escuelas, guarderías, parques, etcétera), así como de nuevas líneas de transporte u otros servicios que el Ayuntamiento instituya;

c) *en la reorganización de la zonificación urbana*, particularmente en la definición e implementación de las ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social). Es decir, áreas de la ciudad en donde los parámetros de ocupación, tipología del uso de suelo, índices constructivos, etcétera, se deciden caso por caso, asegurando a la población participar de tales definiciones de manera democrática. Las ZEIS pueden ser usadas para superar los vacíos urbanos, preservar áreas históricas del municipio amenazadas por la construcción civil, urbanizar favelas, etcétera.

Corresponde organizar y fortalecer los *Consejos Municipales* para acompañar y fiscalizar la ejecución del Plan y las necesarias alteraciones que deberán ser realizadas, dadas las contingencias de la realidad siempre mutante. Lo fundamental es el control de la población sobre su propio territorio, sus potencialidades y sus riquezas —en especial sobre los presupuestos públicos en los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Salir de la condición de espectador para volverse participante significa asumir la condición de ciudadanía activa, dejar de ser objeto de políticas para tornarse sujeto de las transformaciones de su propia comunidad, de su propio territorio.

Esa democratización del Estado:

a) altera el modo de legitimación del poder político local, asentándolo en una cultura política de derechos individuales y colectivos;

b) fortalece el poder político del Legislativo, una vez que los parlamentarios comienzan a tener mayor realce en la elaboración de políticas públicas por su interlocución junto a la sociedad civil organizada;

c) instituye el derecho a la participación popular, a través de la combinación de elementos de democracias representativa y participativa, instituyendo mecanismos tales como consejos populares, presupuesto participativo, etcétera.

d) reconoce el carácter estratégico de la Ética en la afirmación de políticas transformadoras, pues el fortalecimiento de la democracia implica en la afirmación de los valores culturales por ella requeridos.

Integración Regional

El crecimiento urbano de las metrópolis, provocado por la migración rural-urbana en las décadas de 60 a 80 y por su crecimiento vegetativo, aunque porcentualmente desacelerándose, se desarrolló en varios problemas que necesitan soluciones intermunicipales, razón por la cual surgieron las Regiones Metropolitanas, que comenzaron a ser considerados como territorios amplios para políticas conjuntas. Aunque hallan surgido por iniciativa de Ley Federal —Decreto Ley 14/73, en 1973— las regiones metropolitanas tienen, en general, instancias políticas y administrativas poco expresivas. Cuestiones como la contaminación de ríos y riachuelos, crecidas, abastecimiento de agua, sobrecarga en los equipamientos y sistemas de salud, transporte, falta de saneamiento y problemas habitacionales, por ejemplo, necesitan soluciones integradas. En las regiones metropolitanas, la integración de diversos flujos socioeconómicos sucede coti-

dianamente. Miles de trabajadores, estudiantes y consumidores se desplazan de los municipios en donde residen, alrededor de las metrópolis y vienen a éstas, donde trabajan, estudian y consumen, contribuyendo con la producción de riquezas realizada en ese lugar y con la captación de recursos vía impuestos. Justamente por eso la planeación debe considerar, en cada municipio de esas regiones, no sólo a los que ahí viven, sino igualmente a los que actúan y viven en él la mayor parte de su tiempo.

En el caso de los pequeños municipios situados a una larga distancia de las metrópolis y ciudades periféricas, parte de ellos experimentó un crecimiento demográfico negativo que impactó en la vida socioeconómica de las regiones en lazos de retroalimentación, en los cuales la reducción de la actividad económica llevó al aumento de la emigración y viceversa, reduciendo con ello la recaudación municipal, lo que fragilizó los servicios públicos ofrecidos, dificultando la constitución o manutención de una adecuada red de protección social.

En este contexto, la integración regional es un camino adecuado para sumar esfuerzos en la manutención de servicios públicos a los ciudadanos y en la promoción del desarrollo sustentable. Algunos de esos municipios económicamente deprimidos, que fueron contemplados con asentamientos de la Reforma Agraria, tuvieron, en razón de eso, un incremento significativo en la producción y circulación de mercancías y servicios, ampliándose la recaudación municipal y posibilitando condiciones para ofertar servicios públicos de mejor calidad. En la mayor parte de esos municipios, los recursos provenientes del Fondo de Participación de los Municipios responden por buena parte de los gastos de la administración. La integración regional de esos munici-

prios en consorcios, como vimos en el *Programa CONSAD*, viabiliza una estrategia común de desarrollo sustentado que podría ser implementada en el contexto de un Programa Nacional de Desarrollo Sustentable y Economía Solidaria.

Así, independientemente del porte de los municipios, los planes de desarrollo sustentable deben considerar la directriz de la integración regional, para que el desarrollo pueda ser alcanzado y mantenido de manera durable.

Socioeconomía Solidaria

Al elaborarse un Plan de Desarrollo Sustentable cabe considerar la socioeconomía solidaria como eje estratégico, pues, sin eso, el plan resultante no será socioeconómicamente sustentable. Así, por ejemplo, no se trata de elevar el Índice de Desarrollo Humano a través del crecimiento del PIB *per cápita* bajo procesos ecológicamente insustentables o socialmente injustos. Tampoco se trata de elevar la expectativa de vida o grado de escolarización privatizando la salud o la educación, convirtiéndolas en mercancías que solamente generan lucros cuando la oferta es menor que la demanda. No se trata de producir vivienda beneficiando a especuladores inmobiliarios ni de elevar la producción agrícola excluyendo trabajadores rurales que se queden sin tierra para plantar. Por el contrario, se trata de promover el bienvivir del conjunto de la población bajo estrategias de desarrollo que distribuyan la riqueza material y cultural, permitiendo, a cada ciudadano y ciudadana, las condiciones públicas requeridas para su realización personal y social. Así, compete ampliar, de manera justa, la apropiación social de la riqueza producida, ampliar la longevidad, el acceso al conocimien-

to y a la diversidad de culturas como fruto de un modo solidario de vivir, en donde la dignidad de cada persona es respetada y promovida en todas sus dimensiones.

La socioeconomía solidaria, por lo tanto, debe permear todas las dimensiones de la vida humana, pues ésta no existe sin consumo. Y éste, salvo raras excepciones, exige trabajo humano como forma de tornar existentes y disponibles bienes y servicios diversos. Así, asegurar a los ciudadanos el derecho a consumir productos materiales e inmateriales solidariamente elaborados y servicios congéneres es un deber del Estado, tanto como cuidar celosamente la calidad técnica y ambiental de estos, resguardando la salud pública y el equilibrio dinámico de los ecosistemas. El Estado cumple ese deber al generar un ambiente adecuado al crecimiento y fortalecimiento de la economía solidaria y al implementar políticas públicas con ese fin.

Así, considerar la socioeconomía solidaria como directriz general del Plan significa —como ocurre con los demás ejes— considerar los diversos campos intersectoriales desde esa perspectiva. Se trata, por ejemplo, en lo que respecta a la organización del espacio territorial, la garantía de la vida, a la emancipación y crecimiento humano o al soporte administrativo, buscar formas creativas de atender las demandas públicas de manera simultánea fortaleciendo a las organizaciones locales de economía solidaria. De ese modo, políticas de vivienda, acciones específicas de transporte, políticas de generación de trabajo y renta, abastecimiento y seguridad alimentaria, educación, cultura, deporte y ocio, obras públicas y tantas otras pueden implementarse en conjunto con las redes solidarias locales, promoviendo con ello el desarrollo sustentable —socialmente justo y ecológicamente equilibrado— del territorio al cual el Plan se destina.

Directrices Orientadoras de Método: Diagnóstico, Planeación y Gestión Participativas

El éxito del desarrollo sustentable requiere no sólo un buen diagnóstico o la elaboración de buenas propuestas. Requiere igualmente un compromiso colectivo de los actores involucrados para su ejecución. Justamente por eso las técnicas utilizadas en todo el proceso deben ser participativas, para que los actores, con variados niveles de instrucción, diversos perfiles de competencia o de comprensión inicial de la realidad concreta del territorio, etcétera, vengan a comprometerse con el proyecto.

Las actividades de diagnóstico y planeación se caracterizan así, como momentos de movilización, organización y educación, teniendo un fuerte contenido de pedagogía social, pues corresponde a los actores involucrados que comprendan efectivamente todo el proceso, una vez que deben deliberar sobre él. El formato de taller, en el cual las técnicas de diagnóstico y planeación se enseñan y problematizan en actividades prácticas, es uno de los más adecuados para su buena ejecución.

Por ese mismo carácter pedagógico liberador —considerando que cada cual debe ejercitar su autonomía democrática en la participación colectiva—, los métodos específicos que deben de ser adoptados en las etapas de diagnóstico y planeación, considerando el contexto sociopolítico local, deben ser objeto de criterios que reflexionar, para una elección adecuada por parte de los equipos locales.

Fases de Elaboración de Proyectos Estructurales o de Planes de Desarrollo¹⁵

Indicamos aquí, un posible método general de elaboración, ejecución y evaluación de Proyectos estructurales o de planes de desarrollo sustentable. En su explicitación, retomamos, de manera sintética, algunos contenidos analizados previamente. Es importante subrayar que, como la definición de territorio de alcance podrá ser tanto la región de un municipio, el municipio como un todo o un área integrada por varios municipios, es necesario adaptar los aspectos referidos al horizonte concreto de cada situación. También es necesario resaltar que dependiendo o no de la participación de los gobiernos locales, la planeación podrá resultar, como vimos en: a) un Plan de Desarrollo Sustentable que integre diversos municipios, elaborado con participación de los diversos gobiernos locales y de la sociedad civil; b) un plan de desarrollo en el ámbito municipal, elaborado con participación de la sociedad civil y del gobierno local; c) un plan de desarrollo elaborado tan sólo por las organizaciones de la sociedad civil, sin participación del gobierno municipal; d) algunos Proyectos estructurales de generación de trabajo e ingresos —elaborados por la sociedad civil— en la perspectiva de la economía solidaria.

Así, además de señalar los aspectos más generales de cada fase, deslindamos, en algunos casos, aspectos relacionados a la elaboración de *Proyectos estructurales*, dirigidos a la generación de trabajo e ingreso con simultánea promoción del desarrollo socioeconómico sustentable; en otros casos, describimos aspectos relacionados solamente a la elaboración de *Planes de Desarrollo Municipal*. En el primer caso, es posible ejecutarlos sin la participación de los entes

públicos. Ya en el segundo, además de exigir la movilización y participación del conjunto de los actores de la sociedad civil, se requiere igual disposición del poder público local, buscando la constitución de un arreglo institucional y socio-productivo democrático, con amplia participación popular, que asegure el bienvivir de la colectividad —disposición no siempre presente en los gobiernos—. Consideraremos, entonces, esas dos posibilidades, una vez que el camino por andar dependerá de la situación de movilización de los actores locales y de la disposición de los entes públicos en participar.

Sin embargo, para ambos casos, destacaremos aquí básicamente la relación entre *desarrollo sustentable* y *economía solidaria*, tomando en cuenta que ése es el eje temático del presente libro —no obstante el ingreso de un municipio en el hipotético PRONADES, como vimos, implique la elaboración de un plan municipal de desarrollo sustentable, considerando de manera conveniente los diversos aspectos mencionados en la sección anterior.

Podemos resumir ese método en siete etapas: a) el establecimiento de acuerdos iniciales, lo que supone una previa sensibilización de la comunidad y el involucramiento de los actores; b) la elaboración del diagnóstico de demandas, problemas y potencialidades, realizando entrevistas, investigaciones de campo, rescate de elaboraciones anteriores, etcétera; c) formulación de proyectos o elaboración del plan de desarrollo, lo que supone la definición de opciones estratégicas, objetivos y líneas de acción; d) la validación del plan, que puede ser realizada en asamblea; e) la elaboración de una agenda de ejecución integrada, con la definición de las acciones, cronograma, recursos, responsables, etcétera; f) ejecución del plan; g) evaluación permanente y autoco-

rrección, que deben suceder durante todo el proceso desde la movilización hasta la finalización de la ejecución.

Fase 1: Movilización y Acuerdo Inicial

El proceso de sensibilización y movilización de los actores, por un equipo local, puede darse de diversas formas. A partir de él, o como momento suyo, se puede realizar un seminario inicial, involucrando organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil para presentar la propuesta, su finalidad, la metodología de diagnóstico y de planeación sugeridas. En él se detallan los presupuestos conceptuales, el proceso de diagnóstico, de elaboración del plan y de implementación de las acciones. Se puede dividir el territorio en subregiones que serán investigadas —considerando la similitud de actividades existentes en ellas o destinos y caracteres particulares—, para las cuales podrían organizarse proyectos estructurales específicos.

El acuerdo inicial entre los actores y su compromiso con el desarrollo sustentable del territorio es condición requerida para la continuidad de los trabajos. En el caso que el número de actores comprometidos sea pequeño, se puede avanzar en la elaboración de algunos proyectos estructurales para segmentos específicos y para subregiones del territorio, que pueden adecuadamente ser realizados con éxito. También es posible, en esa misma situación, elaborar planes generales de desarrollo, que podrán cumplir un papel importante en el debate municipal y regional sobre el tema, pero que difícilmente serán ejecutados satisfactoriamente, pues eso requiere la participación de un conjunto más amplio y diverso de actores, particularmente gubernamentales.

Fase 2: Elaboración de un Diagnóstico de Demandas, Problemas y Potencialidades

El diagnóstico consiste en un análisis de la realidad, investigando si los elementos más importantes para comprender una determinada situación. Debe ser objetivo, identificando demandas y potencialidades así como los problemas (de naturaleza económica, cultural, ecológica, social y política) que, según los participantes, dificultan la realización de esas potencialidades.

El diagnóstico debe, pues, sistematizar y jerarquizar los problemas y potencialidades del territorio de modo tal que se identifiquen acciones prioritarias que deban ser apoyadas y ejecutadas. Los datos levantados deben relacionarse principalmente con la dimensión socioeconómica del territorio, aunque se tenga claridad de que la complejidad de los problemas de éste trasciende el aspecto económico. Pero esa atención es requerida una vez que la definición de los proyectos estructurales de generación de trabajo e ingreso implica una adecuada evaluación de la dimensión productiva del territorio, a ser construida de abajo hacia arriba. En relación con eso, el diagnóstico de consumo y producción local es indispensable, siendo igualmente relevantes el levantamiento de las potencialidades productivas, recursos geoestratégicos y residuos reciclables generados en las cadenas productivas.

Para un diagnóstico básico en ese sentido, corresponde, pues:

- Mapear demandas de consumo del segmento que está en la condición de precariedad alimentaria: alimentación, vivienda, higiene, cuidados personales y servicios personales. Véase Anexo 1;

- Mapear actividades locales productivas (inclusive de auto-subsistencia, familiares o colectivas) que buscan atender esas demandas, aunque lo hagan de manera incipiente. Véase Anexo 2;
- Mapear recursos típicos de la región, utilizados en la satisfacción de esas demandas o que podrían utilizarse con esa finalidad;
- Mapear sugerencias/propuestas/estudios de producción local que atiendan tales demandas o que incorporen esos recursos como insumos;
- Mapear organizaciones de la sociedad civil que estén involucradas con generación de trabajo e ingresos, apoyo y asistencia a la población excluida en la región;
- Realizar un mapeo de las demandas por políticas públicas en el municipio;
- Realizar lecturas de planes, programas y proyectos de los gobiernos locales, en lo que tengan que ver con: a) acciones estructurales de trabajo e ingresos, b) desarrollo local, c) situación social y ambiental, d) situación del conjunto de las políticas públicas en curso;
- Rescatar Propuestas de Desarrollo ya formuladas y Proyectos en curso en el municipio y en sus regiones;
- Realizar diagnósticos sobre el mapeo realizado y los informes obtenidos en las entrevistas, totalizando las demandas por productos y servicios destinados al consumo final y por insumos productivos, así como el volumen de residuos reciclables generados en el territorio;
- Realizar diagnósticos de cadena productiva, cruzando el resultado del total de demandas finales y por insumos productivos con los datos sobre productos, servicios ofertados y residuos reciclables generados en el territorio.

En el caso del Plan de Desarrollo del ámbito municipal:

- Diagnóstico de las políticas públicas operadas en el municipio y de sus principales eficiencias y deficiencias, destacando las demandas insatisfechas que serán contempladas en el Plan de Desarrollo Sustentable.

Fase 3. Elaboración de Proyectos Estructurales o del Plan de Desarrollo Sustentable

Como vimos, la formulación de los proyectos o la elaboración del Plan supone la definición de *opciones estratégicas*, *objetivos* y *líneas de acción*, involucrando varios segmentos de la sociedad local en su definición, especialmente los sectores populares, considerando el diagnóstico anteriormente realizado. Hechas las opciones estratégicas, nuevos levantamientos de datos y diagnósticos tal vez sean requeridos, para que los proyectos o el Plan tengan mayor consistencia.

Si se trata de la elaboración de un Plan de Desarrollo Sustentable Intermunicipal, con lo cual están comprometidos los gobiernos locales, es importante avanzar en una concertación de las políticas considerando los ámbitos ya analizados de *organización del espacio territorial*, *garantía de la vida de la población*, *emancipación y crecimiento humano de los ciudadanos* y *soportes político-administrativos* para su ejecución —pensando el conjunto de los servicios del Estado, tanto en relación con el crecimiento económico como en relación con el Desarrollo Humano, en sentido general.

Así, considerando esos campos desde la perspectiva de la Reforma Urbana y Reforma Agraria, Defensa de la Ciudadanía, Democratización del Estado, Integración Regional y

Socioeconomía Solidaria, se definen los *objetivos* prioritarios de gobierno y sus *líneas de acción*. Las políticas públicas, elaboradas de ese modo, fomentan el desarrollo sustentable, enfrentando estructuralmente los principales problemas del territorio.

Bajo el aspecto de las acciones económicas, las *opciones estratégicas* —ya sean para planes de desarrollo asumidos por gobiernos con participación de la sociedad civil, o sean solamente para proyectos estructurales elaborados por actores civiles— consisten en la identificación y elección de estrategias generales para el fortalecimiento de arreglos socioeconómicos sustentables, considerando las cadenas productivas del territorio y los demás aspectos ya mapeados. Actúan como sujetos de esa elección el conjunto de la población que está participando de la planeación y, especialmente, la población empobrecida del territorio. Se definen entonces los *objetivos*, entendidos como propuestas que buscan la materialización de las opciones estratégicas. Finalmente, se formulan las *líneas de acción*, estableciéndose orientaciones para las acciones que serán posteriormente integradas en una agenda, indicándose responsabilidades, cronogramas, instrumentos, recursos que serán operados, etcétera.

En esta etapa es importante cuidar para no reeditar modelos que pretenden encontrar una *vocación regional* o *ejes estructurales* a partir de diagnósticos macro-regionales que simplemente no consideren los flujos microeconómicos del territorio —particularmente vividos por la población pobre y marginalizada— prefiriendo centrarse sobre los flujos económicos más generales, buscando encontrar oportunidades de demandas externas que pudieran ser atendidas con la producción local, según esa visión, con alguna “ven-

taja competitiva”. Es necesario evitar ese equívoco, pues dado que las actividades productivas de poblaciones pobres no son consideradas *competitivas*, éstas acaban nuevamente marginadas en favor de algunas acciones económicas exitosas en el territorio, que son tomadas como vocación o eje estructural, consolidando lo que ya está incluido y colocando a los excluidos como potenciales beneficiarios indirectos del desarrollo regional. Ese beneficio indirecto, sin embargo, tiene grandes limitaciones, cuando lo que se busca es integrar a *toda la población marginada* de aquel territorio en el tejido socio-productivo en condiciones dignas de trabajo, consumo y participación ciudadana. Es importante resaltar también que las *opciones estratégicas*, tratándose de un Plan de Desarrollo Sustentable, deben tener horizontes regionales, nacionales e incluso internacionales, pero son construidas de tal modo que las poblaciones empobrecidas sean, efectivamente, los actores del desarrollo sustentable, junto con los demás actores del territorio.

En lo que se refiere a la elaboración de *proyectos estructurales*, la *opción estratégica* debe ser hecha considerando su potencial en: impactar social y económicamente, el territorio en favor del mayor número de personas; promover la seguridad alimentaria en el territorio; generar trabajo e ingresos para las familias por debajo de la línea de pobreza con vistas a asegurar su emancipación económica; hacer oportuna la atracción de nuevos socios; movilizar recursos de agentes financiadores diversos, privados, gubernamentales y no-gubernamentales; conectar el territorio a otros circuitos y flujos económicos; dinamizar la economía local de manera sustentable; desarrollar la economía solidaria en el ámbito local y regional; contribuir a una distribución más equitativa de ingresos, el mejoramiento del medio ambiente

y de los servicios públicos en el territorio. Los proyectos elaborados pueden ser analizados, sobre su viabilidad, por técnicos invitados que pueden sugerir alteraciones que serán apreciadas democráticamente por el conjunto de los actores que participan de la planeación participativa.

Una vez sistematizada las potencialidades y demandas, se pueden generar pronósticos de producción bajo demanda, considerando los efectos de determinadas opciones sobre las cadenas productivas del territorio y sobre los flujos económicos que lo atraviesan. La aplicación de esos métodos de pronósticos facilita la definición de opciones estratégicas que serán asumidas, una vez que la elaboración de los proyectos prevea, en su conjunto, la constitución de un acuerdo socioeconómico que busque articular, bajo parámetros sustentables, el máximo de *demandas de consumo locales* ya mapeadas con un máximo de *actividades productivas locales o regionales*, buscando satisfacerlas.

Durante la elaboración de las propuestas se debe promover la negociación y la articulación política con el mayor número de actores institucionales y socios potenciales, una vez que el proceso de planeación participativa es un poderoso instrumento organizador de la toma de decisión colectiva de un territorio, considerando las autonomías y atribuciones sociales de los involucrados, pudiéndose establecer sociedades en grados diversos con diversos actores para la implementación de las acciones específicas.

Corresponde aún, en esta fase, definir los procedimientos que permitirán acompañar, monitorear y contrastar la implementación de las acciones, eligiendo indicadores con parámetros adecuados y posibles instrumentos de evaluación cualitativa, tales como cuestionarios, encuestas y otros.

Tratándose de los proyectos estructurales, algunas acciones de esta perspectiva pueden ser:

- Proyectar la reorganización de las cadenas productivas regionales, potencializando la producción local, utilizando recursos regionales, buscando atender, tanto como sea posible, las demandas levantadas.
- Seleccionar y activar los instrumentos de economía solidaria.
- Accionar líneas de crédito para dinamizar las actividades de producción bajo demanda.
- Constituir cooperativas de compras y formas de comercio solidario que permitan agrupar las demandas de consumo final, como mercados, ferias, etcétera, buscando conectar a productores, comerciantes y consumidores.
- Constituir cooperativas, integrando a productores y prestadores de servicios (por ramos o tipos de actividad), permitiéndoles actuar como proveedores de cooperativas de consumo, almacenes, pequeño comercio, etcétera y, con eso, comercializar su producción, así como reducir sus costos por la compra conjunta de insumos, compartir de la logística de distribución, etcétera.
- Armar nuevos emprendimientos solidarios para atender las demandas permanentes de ese territorio que no sean atendidas por productores de la región, valiéndose de los recursos geoestratégicos diagnosticados en el mapeo;
- Organizar redes solidarias integrando esos emprendimientos productivos o productores individuales y familiares para la adquisición conjunta de insumos, compartiendo infraestructura, reducción de costos, intercambio de productos y servicios entre sí;

- Levantar las cadenas productivas locales, con el desarrollo de nuevos productos, sustitución de insumos, etcétera;
- Hacer viable el compartir tecnologías adecuadas a la situación de la región (por ejemplo, en el caso de los municipios poco poblados del área semiárida, captación de agua de lluvia en cisternas, producción de pasturas adaptadas al clima, estrategias de caprinocultura y procesamiento de la carne y leche y otros insumos, como la producción de carne seca, quesos y otros derivados, apicultura, agricultura orgánica, etcétera), realizar cursos de alfabetización y capacitación de productores y consumidores para la práctica de la economía solidaria, entre otras.
- Articular una logística regional para facilitar la salida y consumo de la producción.

En el caso de la elaboración de Plan de Desarrollo Sustentable Municipal:

- Proyectar la reorganización de las políticas públicas buscando tanto su adecuación a la *Agenda 21* como la constitución de un acuerdo institucional con la participación popular de mayor eficiencia en la atención de las demandas sociales de carácter público.
- Implementar instrumentos de participación y gestión que fortalezcan el arreglo institucional local, tales como presupuesto participativo, participación popular en la planeación permanente del municipio, etcétera.

Fase 4: Validación y Acuerdo Colectivo

El conjunto de los proyectos estructurales debe ser validado de manera colectiva. Eso puede hacerse con su aprobación en asamblea, resaltando la responsabilidad de todos los sectores presentes en relación con su ejecución, para que se alcance de manera *participativa* el desarrollo de la región y el bienestar de todos los involucrados. En el caso de que los proyectos estructurales estén integrados en un Plan de Desarrollo Sustentable, corresponde también resaltar que ellos contribuyen, igualmente, al fortalecimiento de la organización institucional del municipio o del consorcio intermunicipal.

Fase 5. Elaboración de la Agenda de Ejecución Integrada

Se elabora bajo la forma de Agenda, un cronograma conjunto, definiéndose responsabilidades colectivas para su Ejecución Integrada, jerarquizando objetivos y acciones, elaborando una planilla de ejecución, relacionando los recursos e instrumentos disponibles, anteriormente localizados.

Corresponderá distinguir las acciones sobre las cuales la sociedad civil tiene gobernabilidad, pudiendo trazarse cronogramas propios, de las acciones que requieran también la iniciativa gubernamental, cuyo cronograma dependerá de acuerdos con el poder público y de previsión presupuestaria.

Para cada proyecto y acción definidos se especifican metas, plazos, responsables, recursos necesarios y sus fuentes de origen. La ejecución del proyecto debe respetar los pormenores que hayan sido negociado con las entidades financiadoras y en caso necesario promover alguna alteración, ésta debe ser realizada de común acuerdo.

Fase 6. Ejecución y Gestión

Se trata de la implementación de la Agenda de Ejecución Integrada, conforme al cronograma anteriormente elaborado, valiéndose de los recursos e instrumentos relacionados.

Varios tipos de instrumentos pueden implementarse en la gestión del Plan de Desarrollo Sustentable o de los Proyectos Estructurales. Entre ellos se encuentran:

Asamblea General: reuniendo a todos los participantes para compartir informaciones sobre la ejecución de los proyectos o del Plan, sus dificultades, necesidad de ajustes, decidiendo sobre las mejores alternativas.

Grupos de Trabajo: grupos organizados para tareas específicas relacionadas en algún proyecto en particular o en alguna función del proceso como un todo, por ejemplo, comunicación, investigación de planes de gobiernos anteriores, etcétera.

Consejos Técnicos: se reúnen para tratar los asuntos técnicos de ejecución del plan, generando análisis y propuestas para su mejor conducción. Las resoluciones de los consejos técnicos deben ser llevadas a la asamblea general para reflexión y deliberación colectiva.

Grupos de Apoyo Interinstitucional: se trata de grupos de trabajo, con participación de representantes de instituciones que tengan interés en apoyar determinados proyectos, realizando reuniones periódicas para mantenerlos informados del proceso y buscar mayor fortalecimiento de esos proyectos, canalizando esfuerzos de varias instituciones en su favor.

Equipo de Monitoreo y Evaluación: acompaña paso a paso la agenda de ejecución integrada, considerando los cronogramas y los desembolsos si están siendo cumplidos, si las

metas planeadas están siendo alcanzadas, otorgando atención especial a los problemas y otros imprevistos que requieran la actuación de los consejos técnicos de los grupos de apoyo interinstitucional o la creación de un nuevo Grupo de Trabajo. Ese equipo elabora informes periódicos que serán debatidos en la asamblea general.

Documento Interactores: se trata de un acuerdo de cooperación firmado entre el conjunto de los actores involucrados, estableciéndose compromisos recíprocos en relación con los proyectos y al Plan de Desarrollo Sustentable.

Tanto en la planeación como en la gestión es necesario asegurar la transparencia de las decisiones. También es necesario garantizar la rastreabilidad de los recursos que fueron aplicados en los proyectos, es decir, la posibilidad de acompañarse, paso a paso, el empleo de los recursos que fueron aportados por las varias fuentes de financiamiento.

La ejecución de los Proyectos Estructurales de generación de trabajo e ingresos involucra, en general:

- Constituir la expansión de emprendimientos productivos ecológicamente sustentables en función de los diagnósticos de demandas que han sido realizados;
- Incrementar y calificar la producción individual/familiar (integrada en asociación, cooperativa, etcétera) viabilizando la atención a demandas regionales;
- Ampliar y diversificar la producción local actuando bajo demanda;
- Integración de los productores en redes y foros;
- Reorganización de las Cadenas Productivas Locales;
- Compartir información y dar visibilidad a los productos y servicios, facilitando la articulación entre productores y consumidores y de los productores entre sí;

- Constitución de arreglos socio-productivos solidarios.

En el caso del Plan de Desarrollo Sustentable, su ejecución implica también:

- Fortalecimiento del arreglo institucional local con el fortalecimiento del control democrático de la sociedad civil sobre el Estado;
- Implementación de políticas públicas capaces de atender de manera satisfactoria las demandas sociales;
- Introducción y fortalecimiento de mecanismos de participación popular en la gestión del gobierno local.

Entre las acciones mediadoras de la ejecución del Plan, al considerar el arreglo socioeconómico del perfil solidario, se enlistan:

- Accesar líneas de crédito y recursos disponibles para la implementación del Plan;
- Promover la organización de los habitantes como consumidores, fomentando formas de adquisición solidaria y de integración con el pequeño comercio;
- Apoyar la organización de emprendimientos productivos en sistemas de red, generando trabajo e ingresos, buscando atender a las demandas de consumo final (de las organizaciones/cooperativas de consumo y del mercado en general) y de consumo productivo (proveyendo insumos, materias primas y materiales secundarios para otros emprendimientos productivos) de manera ecológicamente sustentable;
- Integrar los micro emprendimientos de comercio, que actúan en la atención a la población excluida, para que pue-

- dan operar bajo la lógica de red solidaria activando la circulación local de la producción local;
- Generar programas de finanzas solidarias, capacitación, transferencia tecnológica y apoyo a los emprendimientos y productores, garantizando su calificación y perfeccionamiento, reglamentación e interconexión en redes. Las organizaciones locales deben buscar: a) cubrir el máximo de demandas que se pueda satisfacer —ya sea con el montaje de nuevos emprendimientos productivos en aquella región, ya sea incrementando la producción familiar existente—, con especial atención a los recursos geoestratégicos allí disponibles y tecnologías adecuadas para su mejor aprovechamiento; b) mejorar las cadenas productivas para que los emprendimientos solidarios y productores familiares integrados en redes puedan ser proveedores de insumos o clientes unos de otros. Esas acciones potencian la circulación continua de los recursos que ahí llegan a través de los programas de transferencia de ingresos, jubilaciones, pensiones, etcétera.
 - Organizar un sistema logístico, facilitando el proceso de almacenamiento, distribución y comercialización.
 - Establecer acciones dirigidas al adecuado tratamiento de las cuestiones de género y culturales.

Fase 7. Evaluación Permanente y Autocorrección del Plan: Impactos y Procesos, Aciertos y Equívocos.

El *monitoreo* se refiere a la observación y documentación permanente, con el objetivo de verificar si el Plan está siendo elaborado de manera satisfactoria y, posteriormente, si se está implementado conforme a lo previsto, en relación con

sus objetivos, metas, cronogramas, etcétera. Corresponde al ejercicio de monitorear elementos para que se pueda garantizar el seguimiento satisfactorio de las fases de elaboración y ejecución de los proyectos y del plan. Los instrumentos y procedimientos con esa finalidad pueden ser varios, dependiendo de cómo fue concebida la propia evaluación en el momento de la planeación, que debe indicar la manera de supervisar, medir y monitorear la implementación de las acciones.

Por su parte, la *evaluación* se realiza analizando los informes que fueron recolectados por los diversos actores a través de los instrumentos utilizados con ese fin, considerando si la implementación del Plan está, particularmente, obteniendo los impactos cuantitativos y cualitativos previstos con la atención de los objetivos establecidos. Tales procedimientos permiten considerar si las acciones están siendo implementadas adecuadamente, alcanzando las metas establecidas o necesitan modificarse, qué correcciones implementan y cómo realizarlas. Igualmente se evalúa si el propio monitoreo está siendo hecho de modo satisfactorio, se buscan los instrumentos que se requieran para la mejor finalización de los trabajos. Sin embargo, cualquier corrección del *plan*, sin importar su extensión, debe ser debatida y aprobada en asamblea.

Las acciones de monitoreo, acompañamiento, contraste y evaluación, sean de las fases de elaboración como de ejecución de los Proyectos Estructurales del Plan de Desarrollo Sustentable, pueden involucrar un conjunto amplio de participantes, tanto miembros de las comunidades implicadas, como de socios que tengan capacidad técnica para facilitar el diagnóstico, la planeación y la ejecución, así como representantes de instituciones que apoyan los proyectos. Así,

actores externos que faciliten la evaluación y corrección del Plan, así como su ejecución, pueden ser invitados a participar, pero siempre manteniendo la autogestión de la comunidad en la conducción de su propio desarrollo territorial.

La evaluación debe darse durante todo el proceso y no sólo en su final. Sirve para corregir los propios rumbos y acciones, a fin de que los objetivos sean alcanzados. Así, es conveniente que el monitoreo sea hecho de forma permanente, acompañándose de manera cotidiana el trabajo de ejecución, buscando corregir posibles distorsiones.

La evaluación permanente, con informes periódicos, debe considerar, *económicamente*, la realimentación local de los flujos de valores en la producción y circulación de mercancías, particularmente, sus impactos en las cadenas productivas locales y regionales, generación de trabajo e ingreso y en la mejoría de los indicadores de bienestar de las comunidades. *Socialmente*, el énfasis reside en el proceso de participación de la sociedad civil en las decisiones sobre la elaboración de los Proyectos y Planes de Desarrollo y en su ejecución; integración de productores y consumidores en redes sociales solidarias más incluyentes. *Culturalmente*, en la afirmación de la solidaridad con el principio ético y vector económico, en la generación de nuevas solidaridades locales, recomponiendo el tejido social, superando dinámicas de exclusión y prejuicios, reafirmando el sentimiento de dignidad humana y de la condición de ciudadanía, los valores de autogestión, democracia y participación popular. *Políticamente*, en el caso de los Planes de Desarrollo, por el fortalecimiento del arreglo institucional, con la implementación y consolidación de mecanismos de participación institucional. Con base en esta evaluación y en el nuevo cuadro desencadenado por la implementación de los Proyectos y

del Plan —con sus aciertos y equívocos— estos deben ser reelaborados, redimensionando y diversificando impactos y acciones bajo la misma estrategia general presentada.

Así, el proceso cíclico de planeación y gestión, retomando los procesos anteriores con sus aciertos y errores, permite que los proyectos y planes sean revistos, modificados y mejorados por todos los actores que colaboran en su formulación y ejecución.

Pasos Metodológicos – Visión General

La formulación de los Proyectos Estructurales o de un Plan de Desarrollo Sustentable, como vimos, puede darse en siete fases. Cada una de ellas integra un conjunto de actividades específicas para las cuales se dispone de un repertorio de instrumentos adecuados.

Podemos sintetizarlos del siguiente modo:

FASE	CARACTERIZACIÓN	ALGUNAS ACCIONES E INSTRUMENTOS
1	Sensibilización, Movilización y Acuerdo Inicial	– Sensibilización, movilización e involucramiento de los actores sociales y políticos del territorio. – Involucramiento de entidades gubernamentales y no-gubernamentales – Seminario inicial – Posible regionalización del territorio para la elaboración de proyectos

2	Diagnóstico de Demandas, Problemas y Potencialidades	– Investigaciones sobre las políticas públicas en el municipio. – Investigación de campo sobre consumo, producción, recursos, residuos y actores. – Levantamiento de los principales problemas relacionados con el Desarrollo Humano. – Rescate de planes anteriores, estudios y propuestas ya formuladas. – Talleres, reuniones sectoriales, entrevistas, urnas. – Sistematización de las informaciones recogidas.
3	Formulación de los Proyectos o Elaboración del Plan	– Definición de opciones estratégicas, objetivos y líneas de acción. – Negociación y articulación con el mayor número de actores y socios. – Elaboración de los Proyectos Estructurales o del Plan de Desarrollo Local. – Asesoría técnica para ajustes de los proyectos y sistematización del Plan.
4	Validación y Acuerdo Colectivo	– Seminario con las comunidades involucradas para presentar y validar los Proyectos que son integrados en el Plan de Desarrollo Sustentable.

5	Agenda de Ejecución Integrada	– Se elabora la agenda de ejecución integrada del Plan. – Definición de las acciones. – Cronograma de ejecución.
6	Ejecución y Gestión	– Implementación de la Agenda, según el cronograma, valiéndose de los instrumentos y recursos relacionados. – Gestión participativa. – Asambleas / Grupos de Trabajo / Cámaras Técnicas / Grupos de Apoyo / Equipo de Monitoreo y Evaluación / Término Interactores
7	Evaluación Permanente y Autocorrección	– Seminarios – Informes – Detección de problemas en la implementación de los proyectos y planos. – Corrección y búsqueda de soluciones.

NOTAS

¹ Investigación realizada en la ciudad de São Paulo, en 2001, mostró, por ejemplo, que 61% de los habitantes de aquella megalópolis preferiría mudarse a otra ciudad, siendo que 23% preferiría vivir al interior del Estado de São Paulo, y los demás migrarían a otros estados. Véase: “Paulistano gostaria de deixar São Paulo”. *Folha de São Paulo*, 26 ene 2001, p. C5.

² Mismo una megalópolis puede desarrollar políticas de apoyo a la Reforma Agraria, por ejemplo, dando preferencia, en las com-