Capítulo 4

FORMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: ¿CÓMO HACERLO?

La formulación de la estrategia de desarrollo sostenible es el pilar esencial del ciclo de planificación. La pregunta a responder es: *¿Cómo hacerlo?* Deben establecerse estrategias factibles y claras en pos de los diferentes objetivos y metas del plan. Las estrategias pueden tener dos niveles. El *nivel micro* o aquellos que tratan sectores específicos, disciplinas o áreas geográficas; y el *nivel macro* o aquellos que trascienden diferentes sectores y/o disciplinas, o de importancia nacional. Estos dos niveles deben ser consistentes tanto internamente como entre ellos.

La integración multi dimensional del MISP se resalta y se pone en práctica en la formulación y determinación de la estrategia para el desarrollo sostenible. Es aquí donde yace la diferencia esencial que separa el MISP de la planificación convencional. En el pasado, la dimensión económica dominaba comúnmente la esencia de los planes convencionales de desarrollo. La dimensión social ha recibido mayor atención en planes más recientes, y las dimensiones ecológica, política, cultural y espiritual han tenido un tratamiento generalmente nominal o simbólico. El MISP busca cambiar todo esto.

4.1 Planificando de forma Integral

En pos de cada una de las seis dimensiones del desarrollo, es de gran utilidad comenzar identificando los **objetivos** que se desea alcanzar, para cada dimensión. La siguiente lista podría servir de punto de partida; dicha lista debe agrandarse, enriquecerse y materializarse por parte de los grupos planificadores, al inicio de la formulación del plan.

Sociales/Humanos:

- Acceso adecuado a las necesidades básicas, tales como:
 - Agua y alimentos
 - Vestido
 - Vivienda
 - Servicios de salud, incluyendo planificación familiar

- Servicios de higiene
- Educación

- Acceso equitativo de las mujeres y niñas a las oportunidades económicas, sociales y políticas
- Desarrollo físico y deportivo
- Seguridad pública (seguridad contra el crimen y violencia)

Económicos:

- Incremento del ingreso
- Mejor acceso (incluyendo precios favorables) a bienes y servicios
- Mejor calidad de bienes y servicios
- Un rango más amplio de alternativas u opciones de bienes y servicios

Ecológicos:

- Ecosistema balanceado y sostenible
- Un ambiente limpio y seguro (libre de contaminación y demás riesgos ambientales)
- Uso eficiente de los recursos naturales (es decir, evitando desperdicios)
- Conservación de la biodiversidad
- Protección y prevención de los factores que ocasionan el cambio climático

Políticos:

- Capacidad de participar significativamente en procesos políticos (por ejemplo elecciones)
- Tener voz en la toma de decisiones del gobierno en los aspectos que afectan a los ciudadanos

Culturales:

- Conservación del patrimonio cultural, prácticas y valores
- Desarrollo y enriquecimiento de las artes y la cultura

Espirituales:

- Elevación del nivel de los valores éticos y morales en la sociedad
- Libertad de culto religioso
- Oportunidades adicionales de enriquecimiento espiritual

Una aproximación holística e integrada del desarrollo requiere que cada política, programa o proyecto sea sometido a la prueba de consistencia y compatibilidad con cada uno de los temas anteriores dentro de cada dimensión del desarrollo.

4.2 Componentes del Plan

Para facilitar la formulación de estrategias de desarrollo, es muy útil dividir los problemas para del desarrollo en sus diferentes componentes, similar a la creación de una producción de teatro a gran escala, como se detalla:

- Uso de los Recursos Naturales y Territoriales (el escenario)
- Desarrollo económico (la producción)
- Desarrollo de infraestructura (la utilería)
- Desarrollo social (los personajes)
- Desarrollo cultural y espiritual (diseño artístico del escenario)
- Desarrollo político e institucional (El director y su equipo)

Estos conformarán los componentes del plan, sin importar el nivel, esto es un plan a nivel nacional, provincial, municipal o comunitario. **El interés explícito en pro del bienestar ecológico y la sostenibilidad debe trascender todos estos componentes.**

Adelante discutiremos cada uno de estos componentes, por separado.

4.2.1 Estrategia de Uso de la Tierra y de los Recursos Naturales: La Gente y el Ecosistema están primero

"Montar el escenario" en el cual se lleve a cabo el desarrollo sostenible es crucial para el éxito de un plan y una estrategia de desarrollo. La disponibilidad de tierra y de recursos naturales (TRN) en la unidad de planificación (esto es país, provincia, municipalidad o comunidad) - la capacidad de carga del ecosistema, en otras palabras - debe estudiarse y definirse entre los grupos interesados un modelo de uso y/o conservación. Este modelo de uso debe abordar tanto aspectos de eficiencia como de equidad, ya que toma en cuenta las diferentes dimensiones del proceso de desarrollo.

La planificación del uso de la tierra y de los recursos naturales logra mejores resultados, si es elaborada por quienes se encuentran mas cerca de dichos recursos.

Los residentes locales tienen un mejor conocimiento sobre su tierra y los recursos naturales de la comunidad. Por tanto, la formulación de toda estrategia o plan de desarrollo debe partir de ellos. En otras palabras, la formulación de una estrategia de uso de la tierra y de los recursos naturales debe ser un proceso de abajo hacia arriba. La imposición unilateral de tal plan desde arriba seguramente llevará al surgimiento de conflictos, los cuales harán que el plan sea insostenible y, en el peor de los casos, imposible de poner en práctica. Deben establecerse las estructuras y mecanismos adecuados para emprender tal proceso de planificación de uso de la tierra y de los recursos naturales, "de abajo hacia arriba", para que se adapten de la mejor forma, a las circunstancias locales.

La coordinación a nivel nacional es importante.

Siempre, debe haber un "plan maestro" nacional para el uso de la tierra y de los recursos naturales (TRN), que establezca estrategias y directrices amplias para maximizar la cohesión y complementariedad entre las regiones y comunidades del país, evitando así duplicaciones costosas. Por tanto, todos los planes locales de este tipo (TRN) deben ser consistentes con la estrategia nacional de uso de la tierra y de los recursos naturales. Esto requiere de un proceso constante y frecuente en la formulación de planes y estrategias nacionales, regionales y comunitarias, marcado por la interacción constante entre quienes planifican desde una perspectiva local y quienes lo hacen desde la perspectiva nacional.

La falta de coordinación en la planificación local del uso de la tierra y de los recursos naturales (TRN) podría ocasionar duplicaciones costosas.

A nivel nacional, la estrategia para el uso de la tierra y de los recursos naturales TNR se expresa en principios, políticas, guías, e idealmente debe ofrecer directrices amplias para la distribución de la tierra y de los recursos naturales así como posibles usos alternativos. El papel de la estrategia nacional TNR es evitar duplicaciones costosas y maximizar la cohesión y complementariedad entre las regiones y localidades del país. Por ejemplo, si la estrategia se deja solo en los actores a nivel nacional la eficiencia podría implicar que no es necesario tener un

sector agrícola significativo en cada provincia, aunque los residentes de cada provincia así lo desearan (por ejemplo para ser autosuficientes en la producción de alimentos). Desde un punto de vista nacional, tendría mayor sentido tener provincias predominantemente industriales y comerciales, y otras dedicadas al sector primario (agricultura y recursos naturales).

La estrategia nacional TNR debe abordar asuntos generales de políticas sobre el uso de la tierra y los recursos naturales.

En economías con un sector agrícola grande, la estrategia TNR nacional incluirá la política de uso de la tierra y su conversión, un asunto comúnmente controvertido en los países en vías de desarrollo, que se encuentran experimentando la transformación hacia una mayor industrialización. En países donde existe gran disparidad respecto a la tenencia de la tierra, esto también podría incluir una política de reforma de tenencia de la tierra y una reforma total del acceso a la misma.

Al formular una estrategia nacional de uso de la tierra y de los recursos naturales, es de gran utilidad comenzar con la identificación de las preguntas claves que deben abordarse. La siguiente lista debe tomarse como punto de partida y debe ampliarse y enriquecerse por parte de las entidades de planificación:

- ¿Cuál es la capacidad de carga del ecosistema? ¿Se ha alcanzado o sobrepasado esta? ¿Cómo puede mantenerse el equilibrio del ecosistema? ¿Cuáles son los principales recursos naturales que existen, y cómo estos son afectados por la producción económica del país así como es afectado el sustento y la forma de vida de la población? ¿Qué tan equitativo es el acceso a la propiedad de los recursos naturales, y cómo esto se puede hacer más equitativo?
- ¿Cuál es la proyección de la oferta y la demanda del agua? ¿Cómo se pueden priorizar usos alternativos del agua (por ejemplo el uso doméstico, comercial/industrial, de irrigación)? ¿Cuáles son las implicaciones de una política de manejo de los recursos hídricos? ¿Cuál es la estructura institucional y el mecanismo apropiado para administrar los recursos hídricos?
- ¿Es la minería una actividad económica principal y fuente de producción nacional (y si aún no, se espera que así lo sea)? ¿Cuál es la política sobre

desarrollo de la minería? ¿Cómo puede conciliarse la política minera con los reclamos sobre terrenos por parte de los pueblos indígenas?

Para economías altamente dependientes de la agricultura:

- ¿Cuál es el nivel apropiado de la irrigación que se desea (total/porcentaje del área agrícola) (por ejemplo, tomando en cuenta las consideraciones de seguridad alimentaria)? ¿Qué implicaciones tiene este nivel de irrigación para los recursos?
- ¿Bajo qué circunstancias se debe permitir la conversión de terrenos agrícolas en terrenos para otros usos? ¿Cuál debe ser el mecanismo para la aprobación de la reforma de la tierra?
- ¿Existe una política sobre zonificación de los terrenos agrícolas (esto es, designar áreas para cultivos o cultivos específicos o para ganado? ¿Cómo se pondrá en práctica esto (por ejemplo instrumentos de mercado versus perspectiva reguladora o una mezcla de los dos)?

El plan local de uso TNR puede tratar usos concretos y específicos de la tierra y asuntos relacionados.

La planificación para el uso de la tierra y los recursos naturales a nivel provincial, municipal y de las comunidades podría realizarse definiendo áreas para usos específicos (esto es zonificación), teniendo en cuenta que este uso debe definirse en consonancia con los principios y políticas enunciadas a nivel nacional. Los mecanismos locales para impulsar la zonificación y las políticas de conservación del uso del suelo deben contar con el concurso de todos los sectores. Esto debe hacerse buscando conciliar intereses posiblemente divergentes de los diferentes grupos interesados. El reto surge cuando comunidades o grupos locales específicos pueden ser afectados de manera adversa por proyectos que en realidad podrían beneficiar a la gran mayoría del país, especialmente a aquellos que residen fuera del área de interés pero no necesariamente a ellos (por ejemplo, proyectos de control de inundaciones, plantas de producción de energía y proyectos de manejo de desechos sólidos). Se deben establecer mecanismos de arbitraje aceptables para ocuparse de tales casos y así, evitar conflictos en la resolución de disputas referentes al uso de la tierra y de los recursos naturales.

La siguiente lista de preguntas guía puede ser ampliada por los grupos locales de planificación, según lo determinen las circunstancias particulares de la localidad:

- ¿Qué porcentaje de tierra debe destinarse para uso comercial, agrícola, industrial y residencial?
- ¿Bajo qué circunstancias debe permitirse la reclasificación y conversión de la tierra?
- ¿Cuáles son los recursos naturales locales que potencialmente podrían proporcionar empleos y actividades viables de sustento para la población local? ¿Cómo pueden utilizarse éstos de manera sostenible?
- ¿Cuál es la situación y las perspectivas locales respecto a la demanda y el abastecimiento de agua?
- ¿Qué facilidades de infraestructura regional y nacional son utilizadas por la comunidad? ¿Los residentes locales obtienen la parte que les corresponde de los beneficios provenientes de esas facilidades?

4.2.2 Estrategia de Desarrollo Económico: Hacer que la Economía trabaje para la gente (y no lo contrario)

Las actividades económicas son la fuerza conductora del proceso de desarrollo. Ha habido una aceptación generalizada de la dependencia del sistema de precios y de las fuerzas de mercado como el principal determinante de las decisiones sobre distribución de los recursos en la economía. Pero la intervención activa del gobierno se justifica donde los mercados no proporcionan resultados eficientes, equitativos y justos.

Las medidas ordinarias de reforma económica generalmente provocan efectos no deseados en las otras dimensiones del desarrollo.

El punto de partida para establecer una estrategia económica que responda totalmente a las otras cinco dimensiones del desarrollo, es comprender la forma como determinadas políticas económicas ejercen determinado impacto en estas otras dimensiones. El análisis del MISP-MIA descrito en el capítulo 3 debe facilitar dicha comprensión. En el avance actual hacia la globalización, tres elementos han tendido a ser el fundamento de las estrategias económicas emprendidas por

economías individuales, cada una incitando a más debate sobre si son nocivas o beneficiosas para el desarrollo humano sostenible. Estas son: la estabilización macro económica, la liberalización y la privatización, todas concentradas en la promoción del crecimiento económico sostenido. Sin embargo, ciertas políticas específicas diseñadas en pos de estas tendencias han producido impactos adversos en la dimensión social, ecológica, cultural, política y espiritual del desarrollo. El análisis de la MISP-MIA debe sacar completamente a la luz la naturaleza de los "efectos secundarios", tanto deseables como no deseables, de estas políticas y medidas económicas (ver recuadro 4-2, para ejemplo).

La comprensión de la totalidad de los impactos que ejercen las políticas económicas cuyo éxito está garantizado facilita la obtención de resultados "éxito-éxito"

La comprensión de tales impactos no deseados de las políticas económicas que afectan principalmente el crecimiento y la eficiencia, permite a los planificadores examinar enfoques alternativos con los que se puedan lograr resultados exitosos. El análisis sistemático de tales impactos de las políticas, por medio del MISP-MIA proporciona una guía útil de la forma como las políticas económicas deben revisarse, re dirigirse o, si fuera necesario, re diseñarse para estar seguros de no sacrificar otros asuntos importantes en la búsqueda ciega del crecimiento económico. Después de todo, el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino simplemente un medio de desarrollo, o hacia el mejoramiento sostenible de las vidas humanas.

Las siguientes son algunas características generales de una política económica, consistente con el desarrollo sostenible integrado:

- Lleva a los actores económicos a sentir directamente (es decir "internalizar") los costos y los beneficios externos de sus acciones dentro de la esfera económica.
- Fomenta la proliferación de la pequeña y mediana empresa, en lugar de sentir hostilidad hacia a estas, por ejemplo mediante la promoción de las relaciones y complementariedad entre las grandes y las pequeñas empresas.
- Fomenta la cooperación, no en el sentido de confabulación y explotación entre aquellos que conforman el sector oferente del mercado, si no en el sentido de bienestar colectivo el cual beneficia por igual a ambos sectores del mercado.

- Promueve el respeto por y la conservación de lo mejor de la cultura indígena.
- Recompensa la producción de valor real de forma proporcional, a diferencia de la simple posesión de ventajas o información estratégica (esto es, mayores ingresos a partir de la producción real en lugar de provenientes de la especulación)
- Proporciona un acceso preferencial de las oportunidades (por ejemplo, educación de calidad, créditos a bajo interés) a los menos favorecidos y no a los mas favorecidos.
- Promueve valores sensatos y el consumo responsable, en lugar del consumismo y el materialismo crudo.
- Promueve la generación de empleos completos y no el “crecimiento del desempleo”, acción que exige menos esfuerzos.
- Estimula la filantropía corporativa y la asociación de la empresa privada con la sociedad civil.
- Proporciona los controles y garantías adecuadas contra la volatilidad del capital excesivo.

Al analizar las medidas y políticas económicas para conformar la estrategia de desarrollo económico, deben abordarse las siguientes preguntas, además de otras que los grupos de planificación puedan incluir:

- ¿Quiénes serán los posibles beneficiados de la medida ó política? ¿Quiénes saldrán perjudicados? ¿Cómo podrían los primeros recompensar a los últimos?
- ¿Cuál será el impacto sobre la libertad de acceso a los sectores económicos en cuestión? ¿Estimulará la participación de mas actores o provocará una mayor concentración en el sector industrial? ¿Llevará a establecer un campo de acción equilibrado?
- ¿Cuales son los probables impactos sobre el ambiente? ¿Estimulara actividades económicas más sensibles, ambientalmente hablando? ¿Existen los medidas y/o mecanismos adecuados para mitigar los impactos adversos sobre la ecología?

- ¿Proporcionarán las políticas/medidas beneficios equitativos entre ricos y pobres y entre los actores mayores y menores de la economía?
- ¿Abrirá la política nuevas oportunidades para la corrupción en la burocracia?
¿Cómo podría evitarse esto?
- ¿Estimulará a política un mayor consumo en lugar de la inversión y el ahorro? ¿Promoverá un mayor número de actividades de producción y consumo intensivo de los recursos naturales?
- ¿Promoverá un mayor bienestar para la mayoría?

RECUADRO 4-2 REFORMAS ECONOMICAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

La estabilización macroeconómica consiste en políticas creadas para mantener la estabilidad de los precios (esto es mantener las tasas de inflación en niveles bajos) bajas tasas de desempleo y una tasa de cambio estable. Los principales elementos son *política fiscal*, o políticas que afectan el gasto y los dividendos del gobierno, y *políticas monetarias* o políticas que afectan la oferta monetaria y las tasas de interés en la economía. Estas, junto con políticas comerciales y de inversión afectan la *balanza de pagos* o el balance del flujo de divisas. La estabilización macroeconómica típicamente supone políticas fiscales y monetarias "prudentes", esto es que mantienen el presupuesto del gobierno lo más equilibrado posible y mantienen el crecimiento de la oferta monetaria en proporción con el crecimiento real de la economía, además de mantener la estabilidad de la balanza de pagos.

El problema es que las políticas de macro estabilización, especialmente según lo prescribe el Fondo Monetario Internacional (FMI) acarrear un alto costo, a corto plazo, para los sectores más pobres de la sociedad, propiciando la duda de si la cura es peor que la enfermedad. Las reducciones presupuestarias ocasionan la reducción de la prestación de servicios sociales; las altas tasas de interés hacen más lenta la economía y aumentan el desempleo, además de que castigan a los pequeños deudores; y el incremento o la imposición de nuevos impuestos para aumentar los dividendos, tiende a imponer una carga mas pesada sobre los pobres. De este modo, mientras que las políticas de estabilización macroeconómica tardan en rendir sus beneficios, los impactos inmediatos sentidos más directamente pueden ser muy dolorosos.

La liberalización y la desregularización están diseñadas para promover la competencia y un ambiente de mercado más competitivo en los sectores de producción de la economía y podrían promover una mayor eficiencia en la distribución de recursos, esto es canalizando los recursos limitados de la economía a sus usos más productivos. Estas podrían prevenir la excesiva concentración de actividades productivas en un o unos pocos

productores/vendedores, lo que implicaría precios mas altos, rendimiento restringido, y una calidad mas baja en los bienes y en los servicios, que la que se ofrecería en un mercado competitivo. Reducir las barreras comerciales, incluyendo los aranceles de importación al igual que suavizar las restricciones para la inversión extranjera, son elementos claves de la dinámica de liberalización. La liberalización de las transacciones de cambio de divisas, incluyendo el movimiento de capital financiero, es también una característica común de la estrategia de liberalización.

La desventaja de la liberalización y de las fuerzas del libre mercado es que la rentabilidad del mercado no va de la mano con la equidad y justicia. Las grandes empresas, corporaciones transnacionales especialmente, gozan generalmente de una ventaja insuperable que puede llevar a ampliar la disparidad entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas. Entre otras cosas, las grandes transnacionales tienen una fuerte ventaja en el mercado sobre las empresas que luchan por entrar en los mercados internacionales. Las grandes empresas también obtienen créditos bancarios más baratos (esto es con excelentes tasas de interés) que las empresas pequeñas, las cuales deben pagar intereses más altos porque se considera, con razón o sin razón, que éstas acarrearán mas riesgos. La liberalización también puede acarrear altos costos a corto plazo, particularmente, pérdida de empleos en empresas no competitivas. Además, las actividades de producción ambientalmente nocivas pueden ser incentivadas, si no existen o no se aplican las medidas del caso.

La privatización se refiere al conjunto de políticas que asignan, al sector privado, el papel principal en las actividades económicas. Su forma más conocida es la venta de activos del gobierno, incluyendo empresas productivas (por ejemplo corporaciones propiedad del gobierno y empresas estatales) y propiedades reales. Esta se basa en la premisa de que la propiedad y administración de dichos activos por parte del sector privado conduce a una mayor rentabilidad y una mejor relación costo/rendimiento. Una segunda forma de privatización se abre al sector privado para que éste proporcione la infraestructura pública, a través de esquemas BOT (Construir- Operar- Transferir) y sus variantes. En años recientes, los gobiernos necesitados de efectivo han favorecido tales esquemas para expandir facilidades de infraestructura tales como plantas de producción de energía, puentes y carreteras de peaje, ferrocarriles y sistemas de transporte masivo, etc. Otra forma de privatización que ha llamado la atención, más recientemente, es la transferencia de los servicios del gobierno a manos de inversionistas del sector privado: estos cubren servicios tales como acueductos y alcantarillado, sistemas de seguridad social, sistematización de operaciones, expedición de sistemas de identificación (por ejemplo pasaportes, licencias de conducir) e incluso servicios sociales básicos como educación y servicios de salud.

Desafortunadamente, muchos empleos se pierden en el proceso de transferencia de empresas del gobierno a manos privadas, ya que la búsqueda de mayor eficiencia generalmente implica racionalización. Además, algunas privatizaciones simplemente transforman un monopolio del gobierno en un monopolio privado, y se gana poco en cuanto a eficiencia y bajos costos para los consumidores. Cuando la privatización se extiende a servicios del gobierno tales como salud y educación, el acceso de los más pobres a esos servicios puede verse restringido, en la medida en que la maximización de las ganancias se convierte en el principal objetivo de la nueva administración privada. Y en

el caso de infraestructura pública como carreteras de peaje y producción de energía eléctrica, los costos directos que asume el consumidor tienden a elevarse de forma significativa (aunque esto debe sopesarse frente al hecho de que en el sistema alternativo, los contribuyentes en general cubren los gastos mediante el subsidio del gobierno.

Los impactos que ejercen las reformas económicas varían de país en país y a través de los diferentes sectores dentro de un país. De este modo, es mejor analizar cuidadosamente el conjunto total de impactos como guía para desarrollar una agenda económica que otorgue la debida importancia a las demás dimensiones del desarrollo sostenible.

4.2.3 Estrategia de Desarrollo de la Infraestructura: La Gente Construyendo para la Gente en Armonía con la Naturaleza

La infraestructura pública se refiere a dos asuntos de interés básicos de cualquier economía. Primero, se necesita infraestructura para suplir las necesidades básicas de la población tales como acueductos y alcantarillado, vivienda masiva, electrificación y recreación (por ejemplo, parques públicos). Aquí también se incluyen instalaciones públicas para la educación (edificios para alojar escuelas públicas) y para la salud (centros de salud y hospitales públicos). Segundo, se necesita infraestructura para facilitar actividades económicas y el comercio, tales como producción de energía, transporte (vial, ferroviario, aéreo y acuático), comunicaciones, irrigación y facilidades de almacenaje y manejo de cosechas.

El suministro de obras de infraestructura puede ser asumido por una empresa de carácter mixto (pública – privada).

Como se indicó anteriormente, el suministro de la infraestructura pública ha dejado de ser una función exclusiva del sector público. La participación directa del sector privado en la construcción y operación de proyectos de producción de energía eléctrica, transporte, comunicaciones e incluso de servicios sociales está ganando importancia de manera creciente especialmente en los países en vías de desarrollo. De este modo, una estrategia de desarrollo de infraestructura completa y el plan de inversión de la misma, debe incluir áreas de participación para el sector privado y las directrices e instrucciones correspondientes para dicha participación.

La planificación de la infraestructura debe ser un proceso de abajo hacia arriba.

Al igual que en la planificación para el uso de la tierra y de los recursos naturales, las personas en el nivel local son las más indicadas para determinar sus prioridades de infraestructura. Por tanto, es importante utilizar un enfoque de abajo hacia arriba, para la planificación de la infraestructura. Efectivamente, en muchos países alrededor del mundo ha habido una tendencia hacia una mayor descentralización tanto de la planificación como de la construcción de la infraestructura, asignando ésta a los gobiernos locales que trabajan en sociedad con el sector privado en lo que respecta a la inversión.

Los planes de infraestructura formulados localmente deben guiarse por la estrategia de infraestructura nacional.

Una estrategia de infraestructura a nivel nacional debe proporcionar una orientación general para las actividades particulares de planificación de infraestructura local. Determinadas obras de infraestructura, tales como redes nacionales de interconexión eléctrica, sistemas nacionales de carreteras, centrales de telecomunicaciones y sistemas internacionales de transporte aéreo y marítimo trascienden los límites locales y regionales. Por tanto, estas deben ser planeadas a nivel nacional.

Es necesario tener directrices nacionales con el fin de promover cohesión y coordinación, y evitar la duplicidad, en obras de infraestructura locales. Por ejemplo, posiblemente no sea necesario tener un aeropuerto en cada provincia, aún cuando los residentes locales le deseen, si un sistema de transporte de múltiples componentes, coordinado nacionalmente, hace más eficiente ubicar dichas instalaciones únicamente en determinados lugares estratégicos.

Por otro lado, a ninguna provincia o municipalidad le gustaría alojar instalaciones para el manejo de desechos o plantas de producción de energía, si la decisión estuviera enteramente en manos de los residentes locales. En estos casos, las prioridades y preferencias locales deben conciliarse con los intereses más amplios de la comunidad mayor y de la nación en su totalidad. Así, el proceso “de abajo hacia arriba” de planificación de la infraestructura debe ser guiado por una estrategia nacional, la cual, a su vez, debe ser formulada tomando en cuenta asuntos de interés e importancia local.

La sostenibilidad debe tenerse en cuenta en todo el proceso; esto es, durante la construcción e incluso después de terminada la obra.

Para desarrollar el sistema de infraestructura pública de forma consistente con el desarrollo sostenible, la sostenibilidad debe tenerse en cuenta tanto en la construcción de la obra de infraestructura como en el largo plazo, considerando el impacto que dicha obra ejerce sobre la comunidad y sobre la totalidad de la población para la cual es útil. Algunas preguntas que deben tenerse en cuenta se incluyen a continuación. De nuevo, estas deben tomarse simplemente como punto de partida para los grupos de planificación. Estos grupos deben identificar otras preguntas que traten asuntos relacionados a la sostenibilidad.

Sobre asuntos generales del sistema:

- ¿Está la inversión, destinada a la infraestructura, equitativamente distribuida a través de las regiones y localidades del país, o está concentrada en determinados centros geográficos (por ejemplo, la región de la capital, principales centros urbanos)?
- ¿Beneficiarán equitativamente las obras de infraestructura planeadas a diferentes grupos sociales o se inclinará la distribución de sus beneficios hacia determinados segmentos de la sociedad?
- ¿Interconecta la red de transporte las diferentes modalidades de facilidades de transporte en un sistema integrado de múltiples componentes?
- ¿Qué tantos recursos públicos están disponibles para el programa de infraestructura? ¿Qué tanto de los requerimientos del programa pueden ser potencialmente financiados por acuerdos establecidos con el sector privado?

Sobre asuntos específicos del proyecto:

- ¿Ha sido la comunidad local afectada consultada e informada adecuadamente sobre el proyecto, y en particular sobre los costos y beneficios para todos los involucrados? ¿Se ha logrado el apoyo local para el proyecto?
- ¿Altera el proyecto el equilibrio ecológico de la zona? ¿Cómo es la relación costo – beneficio del proyecto en lo que a ecología respecta?
- ¿Conllevará la actividad de construcción efectos ambientales adversos (por ejemplo contaminación del aire, del agua y/o contaminación auditiva; erosión del suelo)? ¿Pueden mitigarse tales efectos ambientales?

- ¿Afecta el proyecto valores culturales y espirituales (por ejemplo, lugares sagrados, construcciones históricas)? ¿Puede reubicarse el proyecto para evitar tales daños?
- ¿Desplazará u ocasionará daños el proyecto a la comunidad local (por ejemplo, un proyecto de construcción de una represa que requiera de la inundación de un poblado, un relleno sanitario que pueda implicar riesgos para la salud de los habitantes de la comunidad más cercana)? ¿Puede reubicarse el proyecto para evitar tales impactos adversos? Si no, ¿Puede reubicarse la comunidad afectada o compensarse adecuadamente por los daños ocasionados por el proyecto?

4.2.4 Estrategia de Desarrollo Social: En pos de un Desarrollo Humano Sostenible

Al formular la estrategia de desarrollo social (EDS) es necesario abordar dos niveles: El nivel humano individual y el nivel de la sociedad/comunidad. En cualquier caso, el MISP exige que el desarrollo social sea tratado de forma total, integrada y sostenible.

La estrategia de desarrollo social debe incluir la totalidad de las necesidades básicas humanas

La totalidad implica que la EDS debe tomar en cuenta el conjunto total de las necesidades de desarrollo. El marco de referencia de las Necesidades Básicas Mínimas (NBM), presentado en la tabla 3-1 podría ser un punto de partida de gran utilidad para la formulación de la EDS. Se debe dar prioridad a algunos elementos específicos del sistema de NBM teniendo en cuenta las circunstancias presentes, incluyendo el nivel de idoneidad y la jerarquía de las necesidades determinadas culturalmente.

Los servicios sociales deben coincidir en espacio, tiempo y grupos beneficiarios.

Integral implica que el suministro de servicios sociales para suplir las necesidades humanas básicas, por parte del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, debe caracterizarse por la *convergencia* espacial y temporal de tales servicios para los grupos beneficiarios. Muchos esfuerzos de este tipo han sido desperdiciados debido a la falta de convergencia y de complementariedad. Por

ejemplo, los servicios de salud tendrán un impacto mínimo en una comunidad determinada, a menos que se tenga acceso a agua potable y una nutrición adecuada. De forma similar, las instalaciones para la educación pública no serán aprovechadas, en lugares donde las familias, cuya pobreza es causa de la falta de empleo y de oportunidades de manutención, por lo que se ven obligadas a mantener a los niños fuera de la escuela para que ayuden en la consecución del ingreso familiar.

El otro aspecto importante de dicha convergencia es la necesidad de asegurar la complementariedad, en lugar de la duplicación, de los esfuerzos asumidos por diferentes agencias del gobierno y por la sociedad civil y el sector privado. Esto se logra a través de la formulación de la EDS en un contexto en el que se incluyan los mecanismos de participación activa de los diferentes grupos interesados (multisectorial), para que los recursos de los diferentes sectores sean tenidos en cuenta desde el principio, y luego distribuidos de tal forma que contribuyan a asegurar dicha complementariedad.

Las necesidades humanas básicas deben abordarse de manera sostenible.

La sostenibilidad de la EDS insiste en que el suministro de los servicios sociales no sea una propuesta única, que se ofrece una sola vez, si no que pueda asegurarse su continuidad por medio del suministro continuo de recursos que para tal propósito se requieren y/o por medio del incremento del nivel de autosuficiencia de las comunidades en cuestión. Por ejemplo, establecer centros de salud en las comunidades tendría poco sentido si éstos no cuentan con el suministro continuo de los materiales necesarios tales como medicinas y demás elementos médicos básicos, un problema comúnmente encontrado en los países en vías de desarrollo.

A la vez, la sostenibilidad requiere que en el suministro de servicios se asegure el uso continuo por parte de los beneficiarios. Por ejemplo, altas tasas de deserción invalidan el impacto del sistema público de educación básica. Por tanto, las verdaderas causas del problema también deben analizarse de forma efectiva. La oferta de clínicas de planificación familiar tendría una utilidad mínima si la gente no está convencida de la necesidad de planificar. Así, una estrategia efectiva de información, educación y comunicación debe formar parte integral del programa.

Está claro que sostenibilidad en este contexto implica sensatez ecológica. Al suplir las necesidades humanas básicas se debe ser consciente de la necesidad de conservar los recursos naturales y de mantener un medio ambiente saludable. Por

ejemplo, el suministro de agua potable debe hacerse de tal forma que no se agoten las fuentes de agua. Los sistemas municipales o comunales de manejo de basuras y de alcantarillado no deben dar como resultado la contaminación de vías fluviales o de fuentes subterráneas de agua. Por la misma razón, los hospitales deben tener sistemas apropiados para el manejo de sus desechos.

La estrategia de desarrollo social debe asegurar la igualdad de género, la salud física y la seguridad humana.

Un asunto de interés principal de la Estrategia de Desarrollo Social debe ser asegurar el papel y lugar de la mujer en el desarrollo sostenible. Esto implica, entre otras cosas, igualdad de acceso a las oportunidades que las faculten para elevar su calidad de vida, bien sea en la esfera económica, social, cultural, política o espiritual. Empoderamiento físico también implica tener un programa de desarrollo físico y deportivo coherente, que cubra a toda la población, joven y adulta. Los asuntos de seguridad pública son parte integral de la EDS, e incluyen los mecanismos y medidas adecuados para tratar problemas de protección social tales como fármaco dependencia y criminalidad.

Las siguientes preguntas, además de otras que los grupos de planificación identifiquen, deben servir de guía para la formulación de la Estrategia de Desarrollo Social:

- ¿Cuáles de las necesidades básicas mínimas son suplidas de manera deficiente? ¿Cuáles de éstas tienen mayor prioridad en la sociedad, de acuerdo a los valores culturales predominantes?
- ¿Cómo hacerse para que los servicios sociales específicos proporcionados por diferentes niveles y agencias del gobierno se complementen mutuamente y así evitar traslapes y duplicaciones?
- ¿Cómo pueden complementarse mutuamente los servicios sociales específicos, proporcionados por entidades no gubernamentales (por ejemplo, ONG de servicio, fundaciones privadas y empresas) y los proporcionados por el gobierno?
- ¿Cómo pueden los diferentes mecanismos de amplia participación de los diferentes sectores (por ejemplo, gobiernos locales, universidades, escuelas y colegios, ONG, empresas locales etc.) asociarse para emprender acciones que estén al servicio de los intereses de los pobres y de la comunidad en general?

- ¿Qué tantos recursos presupuestales se necesitan para asegurar la continuidad y la sostenibilidad en la oferta de los servicios sociales? ¿Cómo puede promoverse la autosuficiencia de la comunidad para reforzar dicha sostenibilidad?
- ¿Cuáles son los riesgos ambientales que pueden acompañar ciertos servicios sociales? ¿Qué debe hacerse para evitar dichos riesgos?
- ¿Se asegura la participación y el acceso equitativo de las mujeres y niñas a las oportunidades a través de los diferentes elementos de la EDS? ¿Cómo puede esto integrarse en la estrategia de manera consciente?

4.2.5 Estrategia de Desarrollo Cultural: Enriqueciendo la Sostenibilidad de la Existencia Humana

"Crecimiento desarraigado" es un término utilizado para referirse al crecimiento económico que se logra a costa de perjudicar la identidad cultural, los valores y las prácticas indígenas que se consideran deseables y que merecen la pena conservar. La influencia de la globalización, particularmente la forma como ha influido en los patrones de consumo alrededor del mundo, ha despertado el interés sobre la necesidad de conservar la cultura nacional y de protegerla de la tendencia hacia la "homogeneización", la cual está siendo facilitada por los medios de comunicación internacionales y por el flujo global de bienes y servicios.

Algunos dirán que esto no es motivo de preocupación, ya que las comunidades y las sociedades asumen el cambio cultural por voluntad propia y libre elección. ¿Por qué preocuparse, preguntan, por el hecho de que cada vez más sociedades tradicionales adoptan modos de vida y formas de consumo occidentales, si estas lo hacen de forma voluntaria? ¿Significa esto, que la gente considera superiores las nuevas formas que elige adoptar?

La cuestión se reduce a la pregunta de si determinados valores universalmente aceptados se ven comprometidos por dichas influencias culturales. Por lo menos tres valores universalmente aceptados están en juego.

El primero es la moralidad y la espiritualidad. En la medida en que las culturas extranjeras (por ejemplo la occidental) echen abajo los patrones morales y éticos, al alentar, entre otros, la práctica de la promiscuidad sexual, el abuso de las drogas y el ateísmo, entonces habrá razones para resistir tales influencias.

El segundo es la sostenibilidad. Es reconocido que el mundo entero no puede darse el lujo de adoptar los patrones de consumo que predominan actualmente en los países desarrollados, en términos de la intensidad del consumo

de los recursos naturales, incluyendo consumo de agua y energía per cápita. Simplemente no habría suficientes recursos para mantener tales niveles de consumo en una escala global y el impacto que esto ejercería en el medio ambiente natural sería simplemente insostenible.

El tercero es la identidad cultural en sí misma. Aunque tal vez sea debatible, el hecho de que el mantenimiento de la identidad cultural *per se* es un valor comúnmente aceptado por todos los pueblos, se muestra claramente en la tendencia observada hacia un incremento del nacionalismo frente a la globalización (ver por ejemplo Naisbitt, 1994).

Existe la necesidad de una estrategia para la protección y conservación del patrimonio cultural, los sistemas de valores y las costumbres y tradiciones deseables

Teniendo en cuenta lo anterior, una Estrategia de Desarrollo Cultural se convierte en un componente importante del Plan de Sostenibilidad. Es una estrategia que toma en cuenta y busca la protección y conservación del patrimonio cultural, los sistemas de valores y las costumbres y tradiciones deseables. Es también una estrategia para el desarrollo de las artes en sus diferentes formas. La estrategia debe también buscar el fortalecimiento espiritual de la población. La estrategia debe resaltar aquellas características de la cultura que promuevan y apoyen la sostenibilidad (por ejemplo, patrones de consumo sostenibles) y la protección del medio ambiente. Todo esto está dirigido en pos del enriquecimiento y el sostenimiento de la existencia humana, ya que promueve no solamente el desarrollo cultural *per se*, sino también el sostenimiento del mismo medio ambiente en el que dicha cultura también prospera.

De tal modo, las siguientes pueden ser las preguntas iniciales que deben ser abordadas en la Estrategia de Desarrollo Cultural:

- ¿Cuáles son los valores, costumbres y prácticas culturales deseables que deberían conservarse?
- ¿Cuáles son las construcciones culturales e históricas claves que deben ser protegidas y restauradas?
- ¿Cuáles influencias externas indeseables deben regularse o contrarrestarse, especialmente mediante la educación y los medios de comunicación masiva?
- ¿Cómo puede fortalecerse y ampliarse la apreciación y la promoción de las artes?

4.2.6 Estrategia de Desarrollo Político/Institucional: Gobernabilidad para la Sostenibilidad

El acto mismo de trazar las estrategias para lograr un desarrollo sostenible integrado, implica una estructura de Gobernabilidad que garantice el hecho de que dichas estrategias serán buscadas, implementadas, y cuando sea necesario, aplicadas. En este caso, Gobernabilidad se define como el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de una nación en todos los niveles. Comprende todos los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y agrupaciones articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones legales y resuelven sus diferencias o conflictos. La Gobernabilidad no es el dominio exclusivo del gobierno, sino que rebasa a éste abarcando el sector empresarial y la sociedad civil.

La Democracia es condición necesaria para el desarrollo sostenible integrado.

Como se mencionó anteriormente, el Premio Nobel de Economía de 1998 señor Amartya Sen afirma que democracia **es** desarrollo. Así, podría decirse que una Estrategia de Desarrollo Político/Institucional (EDP/I) finalmente es una estrategia para el fortalecimiento de la democracia. Porque el desarrollo únicamente puede lograrse de manera integrada y sostenible en el contexto democrático - en un contexto de gobernabilidad participativa -. En otras palabras, la democracia es una condición necesaria para el Desarrollo Sostenible Integrado.

Es claro que el grado de democracia que predomina en el ambiente político de cada país varía ampliamente. Algunos están apenas comenzando a reconocer el papel de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad. Otros están apenas comenzando a ampliar el sector de la empresa privada, particularmente en aquellos donde las empresas estatales han dominado el sector de producción en el pasado. Otros están relativamente avanzados en el proceso de lograr establecer relaciones en igualdad de condiciones, entre el gobierno, la sociedad civil y la empresa en procesos de gobernabilidad. Muchos ya han establecido organizaciones del tipo que incluye los **mecanismos de amplia participación de los diferentes grupos interesados (multisectoriales)** para tratar asuntos de desarrollo sostenible en el nivel nacional y sub-nacional (por ejemplo, Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible CNDS).

La estructura, mecanismos, procesos y sistemas de responsabilidades de la gobernabilidad deben tratarse a profundidad en el plan.

Por tanto, la EDP/I deberá confeccionarse a la medida para abordar el contexto específico de cada país de la forma más adecuada. Sin embargo, ciertos elementos específicos deben incluirse en todos los casos. Primero, la **estructura** de gobernabilidad. Esta está determinada por el sistema político y jurídico, que se encuentra expresado en la Constitución o carta similar de cada país. Los cambios deseables en tal estructura exigen procesos diferentes los cuales a su vez requieren de diferentes niveles de autoridad, marcos temporales y gran cantidad de consultas, dependiendo de la magnitud del cambio en cuestión.

Segundo, los **mecanismos** y **procesos** para la gobernabilidad. La complejidad de la toma de decisiones y la definición de las políticas dentro de cada país está determinada por el número y naturaleza de los pasos que deben seguirse para aprobar una política o tomar una decisión política. El grado de participación en tales mecanismos y procesos refleja el nivel de democracia que predomina en el país o localidad en cuestión. Las reformas para mejorar dichos mecanismos y procesos deben conciliar entre el interés de lograr la efectividad (es decir racionalización), por un lado, y los niveles o grados adecuados de participación y consulta, por el otro, una decisión generalmente difícil de tomar.

La racionalización de procedimientos y reglamentaciones burocráticos se hace posible donde **los sistemas de responsabilidades (para dar cuenta de las acciones ejecutadas)** son fortalecidos o reforzados. Procesos y procedimientos excesivamente burocráticos generalmente son diseñados para prevenir prácticas deshonestas y corruptas o para propiciarlas. De cualquier forma, la mejor manera de hacerle frente a esto es a través de fuertes sistemas de responsabilidades, en donde cualquier acción indebida está considerada y donde las sanciones y multas adecuadas se imponen de manera consistente.

Los sistemas de responsabilidades deben hacer énfasis en el valor del trabajo en equipo.

Es igualmente importante lograr estructuras institucionales, mecanismos y procesos "sin costuras", en los que la sinergia y la complementariedad se maximicen, y donde se eviten o minimicen los traslapes, duplicaciones y esfuerzos inconsistentes o aislados, de unidades institucionales por separado. La mejor forma de lograr esto es haciendo amplio uso de mecanismos multidisciplinarios, multisectoriales, y de amplia participación de los diferentes grupos interesados, para asumir tareas de gobernabilidad, incluyendo la toma de decisiones y la

definición de políticas. De esta forma se realiza el trabajo en equipo y se evitan o minimizan los problemas de implementación ocasionados por contradicciones internas o intersectoriales.

Entre las preguntas clave que deben hacerse al formular la EDP/I están:

- ¿Cuáles son los puntos débiles de la actual estructura de gobernabilidad? ¿Qué mejoras estructurales se justifican y como pueden efectuarse las mismas?
- ¿Cuáles pasos burocráticos pueden eliminarse en procesos gubernamentales específicos, sin perjudicar excesivamente la eficiencia y sin poner en juego la integridad?
- ¿Cómo pueden reforzarse los sistemas de responsabilidades?
- ¿Cuáles políticas, decisiones y tareas se llevan a cabo más efectivamente mediante el uso de mecanismos multidisciplinarios, multisectoriales y/o de amplia participación de los diferentes grupos interesados, para maximizar el trabajo de equipo en la gobernabilidad? ¿Qué forma deben asumir dichos mecanismos?
- ¿Qué tan dispuesto está el gobierno a incrementar el papel de la sociedad civil y del sector empresarial en los procesos de gobernabilidad?