

# ¿Gestión Pública o Gestión Social? Un caso de Estudio

Fernando G. Tenorio

## RESUMEN

*Analizar experiencias de planificación y ejecución de políticas públicas desde el Estado es, en los días de hoy, correr el riesgo de crear reacciones, dependiendo de los lectores, por lo menos en aquellos que cuestionen este intento. ¿Por qué? Porque en los «días liberales» en que vivimos, la expresión planificación de políticas públicas está relacionada al «desarrollismo» practicado en Brasil en el «siglo pasado». Además, analizar una política pública –un programa de desarrollo local (PDL)– con la intención de verificar si su proceso promueve la gestión social, es retomar discusiones utópicas del Siglo XIX. Ello transforma este análisis, para algunos, en algo anticuado o para utilizar un lenguaje de moda: «jurásico». Lo que tal vez minimice las posibles resistencias, es el hecho de que pretendemos discutir el concepto de PDL incorporando un tema habitual en el mercado: el concepto de cadena productiva. Así, las expresiones política pública (bajo la forma de un PDL), cadena productiva y gestión social constituirán las categorías que guiarán el análisis de la experiencia del Programa de Desarrollo Local de Pirai, municipio localizado en la región sur del Estado de Río de Janeiro (Brasil). La pregunta que buscamos responder en este análisis es la siguiente: ¿hasta qué punto el PDL de Pirai reúne las características de una política pública que, al mismo tiempo, integra el concepto de cadena productiva –proceso de interacción entre diferentes agentes económicos, y el de gestión social– proceso promotor de soberanía popular? O sea, ¿el PDL de Pirai es una política pública con características de una gestión social acordada entre el poder público municipal y la sociedad civil en aquella localidad fluminense? Así, a la conclusión que llegamos es que el denominado, pero no formalizado, Programa de Desarrollo Local de Pirai es una implementación de políticas públicas, elaboradas por el poder ejecutivo y que busca satisfacer, aunque todavía de manera asistemática, los espacios económico, social-cultural y político-institucional del municipio. Por lo tanto, el denominado PDL de Pirai como una intención del Gobierno «se aproxima a una gestión pública que busca privilegiar aspectos de naturaleza económica, como es el caso de la creación de los Parques Industriales, del Polo de Piscicultura, y del apoyo a la pequeña producción rural. Además, incorpora aspectos de naturaleza social como salud, educación y el estímulo al cooperativismo.*

<POLÍTICAS PÚBLICAS> <GESTIÓN PÚBLICA> <POLÍTICAS SOCIALES>

**ABSTRACT**

*Prof. Fernando Tenorio discusses the application of modern approaches to social and economic development at local level, as it has been experienced in Piraí, a municipality of 22.000 inhabitants, located 84 kms. south of Rio de Janeiro. The basic concept of this approach has been titled Local Development Plan, LDP, and summarizes some strategies followed by different regional and sub-regional governments in their efforts to make progress, at the same time, in different social, cultural and economic areas.*

*That was a starting situation in which the central government or the political apex, by itself, defined priorities in each program area and made all the important decisions.*

*In order to substitute that method, LDP was introduced for the purpose of representing the features of a «public policy» oriented towards the local level. LDP also attempts to integrate the concept of «productive chain» in order to embrace and commit all social and economic agents, public and private and finally LDP contributes the principles and methods known as «social management» in order to open the avenues for and to engage the participation of all interested human groups that belong to the region.*

*As local conditions varies from one region to the others, appropriate flexibility is expected to permit that, in some cases, the economic agents are the leaders of the social management process whereas in other circumstances, the members of the «civil society» are in charge, of the social dynamics required. Different alternatives have been applied and dissimilar results have been achieved in different places; the author concentrates the analysis in the Piraí case.*



# ¿Gestión Pública o Gestión Social? Un caso de Estudio

Fernando G. Tenorio<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Analizar experiencias de planificación y ejecución de políticas públicas desde la perspectiva del Estado en los días de hoy, es correr el riesgo de crear reacciones, dependiendo de los lectores, por lo menos cuestionadoras de este intento. ¿Por qué? Porque «en los días liberales en que vivimos, la expresión planificación de políticas públicas está relacionada con el «desarrollismo» practicado en Brasil en el «siglo pasado». Además, analizar una política pública –un programa de desarrollo local (PDL), también con la intención de verificar si su proceso promueve la gestión local, es retomar discusiones utópicas de Siglo XIX. Ello transforma este análisis, para algunas personas, en ultrapasado, o para utilizar un lenguaje de moda «jurásico». Lo que tal vez disminuya las posibles resistencias, es el hecho de que pretendemos discutir el concepto de PDL incorporando un tema usual en el mercado: el concepto de cadena productiva.

Así, las expresiones *política pública* (bajo la forma de un PDL), *cadena productiva* y *gestión social* constituirán las categorías que orientarán el análisis de la experiencia del *Programa de Desarrollo Local de Piraí*, municipio localizado en la región sur del Estado de Río de Janeiro (Brasil). La pregunta que buscamos responder en este análisis es la siguiente: *¿hasta qué punto el PDL de Piraí reúne las características de una política pública que, al mismo tiempo, integra el concepto de cadena productiva –proceso de interacción entre dife-*

*rentes agentes económicos, y el de gestión social– proceso promotor de soberanía popular?* O sea, ¿el PDL de Piraí es una política pública con características de una gestión social acordada entre el poder público municipal y la sociedad civil en aquella localidad fluminense?

El concepto básico que utilizamos para responder a esta pregunta es el de *plan de desarrollo local*, estrategia de los gobiernos sub-regional/regional orientado al mejoramiento del bienestar cultural, económico, institucional y social de manera sustentable, en un determinado territorio. Dicha estrategia ha sido practicada en los últimos años por gobiernos locales, a fin de satisfacer las exigencias del modelo macroeconómico vigente, el denominado neoliberalismo, que privilegia *el focus* y no el *universus*, lo privado y no lo público.

La metodología para la elaboración de este análisis comprendió: a) lectura e interpretación de libros y artículos que definen los conceptos básicos utilizados como referencias teóricas del estudio; b) lectura y análisis de textos oficiales que definen el PDL de Piraí; c) lectura y análisis de informes sobre la experiencia de este PDL; d) investigación de campo en el municipio a través de entrevistas a autoridades públicas, líderes locales y visitas a agentes económicos y sociales que interactúan con el PDL; e) discusión del estudio en el Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de la Escuela de Administración de Empresas de San Pablo de la Fundación Getulio Vargas (EAESP/FGV), así como también en la dis-



<sup>1</sup> Este estudio contó con la participación tanto en terreno como en la recolección de datos del señor Fabio S. de Souza, alumno del Curso de Maestría en Administración Pública de EBAPE.

ciplina Gestión Social I del Curso de Maestría en Administración Pública de la Escuela Brasileña de Administración Pública/Fundación Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

Además de este preámbulo, el texto fue estructurado en cuatro acápites: en el segundo identificamos los conceptos de política pública, PDL, cadena productiva y emancipación social; en el tercero, caracterizamos la situación socio-económica y político-administrativa del municipio de Piraí; en el cuarto describimos como se presenta el *programa de desarrollo local* del municipio<sup>2</sup>; y, en el quinto, intentamos comprobar si el PDL de Piraí da respuesta a la pregunta formulada en el segundo párrafo de esta introducción; por último se presenta una lista de las referencias bibliográficas utilizadas en la elaboración de este trabajo.

No podríamos terminar esta presentación, sin antes agradecer a aquellos que de manera directa o indirecta, contribuyeron a la realización de este estudio. En este caso se encuentran los protagonistas del municipio de Piraí, gobierno y sociedad civil consultados<sup>3</sup>; coordinadores, investigadores y estudiantes del programa de maestría de la Fundación Getulio Vargas –EAESP y EBAPE. Sin embargo, el resultado es de total responsabilidad del autor quien buscó establecer una relación entre teoría y práctica con el objetivo de crear un espacio académico crítico de esa relación.

## 2. POLÍTICA PÚBLICA, CADENA PRODUCTIVA Y GESTIÓN SOCIAL

Una política pública es una acción deliberada de los poderes públicos constituidos para atender a las necesidades de una sociedad. Esas acciones pueden ser definidas para atender demandas focalizadas a atender problemas que afectan a parte de una población determinada, o universales, a problemas que afectan al total de la población. Tales acciones contribuyen, también, a la solución de materias sectoriales relacionadas con educación, habitación, justicia, estructura agraria, salud, saneamiento, seguridad, transporte, etc., o geográficamente delimitadas: nacional, regional, sub-regional, local, etc.

Por lo tanto, una política pública se caracteriza por acciones con las que el poder público, a través de sus diferentes órganos, busca anticiparse a las necesidades cuando, por ejemplo, planifica e implementa acciones que crean condiciones estructurales de desarrollo socio-económico de un país o región. En el pasado brasileño, de los años 30 a los 80 del siglo XX, gobiernos diferentes planificaron acciones estratégicas a través de mecanismos institucionales y organizacionales –planes nacionales de desarrollo<sup>4</sup> y la creación de superintendencias regionales

Una política pública se caracteriza por acciones con las que el poder público, a través de sus diferentes órganos, busca anticiparse a las necesidades cuando, por ejemplo, planifica e implementa acciones que crean condiciones estructurales de desarrollo socio-económico de un país o región

2 *Dadas las limitaciones de espacio y tiempo, el análisis del PDL de Piraí no tendrá la pretensión de agotar la narración de un caso ya descrito en otras ocasiones y textos. Destacamos los siguientes textos: informe de evaluación elaborado por Alessandra da Silva para postular al premio, en el año 2001, para el Programa Gestión Pública y Ciudadanía; el informe titulado Lo impensado en el Programa de Desarrollo Local de Piraí escrito por Marlene Libardoni y Mireya Suárez que respondió a la demanda por PGPpC, específicamente sobre el tema género.*

3 *En dos visitas realizadas al municipio fueron entrevistadas las siguientes personas: Alexandre M. Leite (técnico de la Secretaría de Agricultura), Luis Fernando de Souza (Alcalde del Municipio), Manoel Teixeira Campos (Secretario de Agricultura), Joao Janio Alves da Silva (Coordinador del Banco de Empleos), Orlando Moreira Guedes (técnico de la Secretaría de Agricultura), Paulo Eduardo Oliveira da Cunha (técnico de la Secretaría de Agricultura), Sheila dos Santos V. de Souza (Secretaria de Turismo y Medio Ambiente), Adilson Ribeiro da Cunha, Aloísio Ribeiro da Cunha, Antonio Mauricio, Devanil Pereira Machado, Elter José Varella y José Mauricio Leite Lima (productores rurales). Supervisora del Municipio de la Cooperativa Multifuncional de Trabajo y Producción de Piraí y tres asociados de esta Cooperativa. Gerente Administrativo de la Aloés & Aloés, Gerente de Producción de la IMPB y Cervecero de la Industria Cintra.*

4 *Ejemplos: Plan Salte (Salud-Alimentación-Transporte y Energía) de gobierno del General Eurico Gaspar Dutra y Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek, Plan Trienal del gobierno Joao Goulart y los planes nacionales de desarrollo (PNDs) del período de la dictadura militar.*

como fueron los casos de las extintas Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), Superintendencia de Desarrollo del Amazonas (SUDAM), Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste (SUDECO)<sup>5</sup>. Estas iniciativas desde el Estado, eran identificadas bajo el concepto clave de desarrollismo, caracterizado por Ricardo Bielschowsky de la siguiente manera:

«En este trabajo entendemos por desarrollismo, la ideología de transformar a la sociedad brasileña por el proyecto económico que se compone de los siguientes puntos fundamentales: a) la industrialización integral y la vía de superación de la pobreza y del subdesarrollo brasileño; b) no hay medios de alcanzar una industrialización eficiente y racional en Brasil a través de la espontaneidad de las fuerzas del mercado, y, por esto, es necesario que el Estado la planifique; c) la planificación debe definir la expansión deseada de los sectores económicos y los instrumentos de promoción de esta expansión: d) el Estado debe ordenar también su ejecución captando y orientando recursos financieros y promoviendo inversiones directas en aquellos sectores económicos en que la iniciativa privada sea insuficiente» (Bielschowsky, 1988: 07-08).<sup>6</sup>

Sin embargo, con la llegada del (neo) liberalismo económico en los años noventa, este tipo de propuesta fue «desactivada», surgiendo, entonces, la ideología del «Estado mínimo» que plantea lo siguiente: cuanto menor sea la intervención del Estado mejor es el desempeño de una sociedad. Los que defienden este enfoque creen que las distor-

siones socio-económicas serán resueltas por la interacción espontánea de las fuerzas del mercado. El Estado, la autoridad pública, intervienen solamente para asegurar las condiciones de funcionamiento de la iniciativa privada. Bajo esta forma, el mercado, a través de la competencia, es el conductor de la vida económica de un país. Por lo tanto, bajo esta concepción, el papel del Estado queda reducido en la medida que:

«Se basa en la convicción de que, donde, existe la competencia efectiva, ella siempre se revelará como la mejor manera de orientar los esfuerzos individuales. Esa doctrina no niega, sino que enfatiza que para que la competencia funcione de forma beneficiosa, será necesaria la creación de una estructura legal cuidadosamente elaborada, (...). Tampoco deja de reconocer que, si no es posible crear las condiciones necesarias para tornar efectiva la competencia, es preciso recurrir a otros métodos capaces de orientar la actividad económica. Sin embargo, el liberalismo económico es contrario a la sustitución de la competencia por métodos menos eficaces de coordinación de esfuerzos individuales y considera que la competencia es un método superior, no solamente por constituir, en la mayoría de las circunstancias, el mejor método que se conoce, sino sobre todo por ser el único método por el cual nuestras actividades pueden ajustarse unas a las otras sin la intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad» (Hayek, 1990:58).

Al inicio del siglo XXI la ideología del liberalismo económico, por lo tanto de un



<sup>5</sup> SUDENE- Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, SUDAN-Superintendencia de Desarrollo del Amazonas, SUDECO- Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste y otros organismos federales y estatales del fomento al desarrollo socio-económico.

<sup>6</sup> Vale la pena recordar la fundación, en 1948, de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) que además de contribuciones a la teoría económica, como por ejemplo, la concepción de centro-periferia, propuso políticas de desarrollo: conducción deliberada del proceso de industrialización; criterios de asignación de recursos; planificación del desarrollo; papel de Estado; reforma agraria; revisión de los principios y métodos de planificación; intensificación del intervencionismo y reforma fiscal (Rodríguez, 1981). Es necesario recordar además los siguientes libros de Celso Furtado que discuten esta temática desde su origen: *A Fantasia Organizada* (1985) y *la Fantasia desfeita* (1989), ambos publicados por la editorial Paz y Tierra.

«pensamiento único»<sup>7</sup>, ha orientado a los gobiernos de turno en Brasil, América Latina (excepto Cuba) y otros continentes, sin haber resuelto los problemas crónicos que han acompañado a la historia tanto de Brasil, como de los países latinoamericanos en general. En Brasil, por ejemplo, 1/3 de la población vive bajo la línea de pobreza. Las soluciones, a partir de esta ideología económica, han ocurrido de manera focalizada, sin aquella perspectiva de un enfoque de Estado-interventor sobre el conjunto de las carencias estructurales de la sociedad, sino de políticas públicas compensatorias y/o asistenciales.

Sin embargo, este tipo de políticas públicas - compensatorias o asistenciales, no han solucionado, estructuralmente, las deficiencias históricas de la sociedad brasileña: educación, habitación, salud, saneamiento, seguridad, transporte, etc. Así, la mala distribución del ingreso en el país agregado a la injusticia social, impide el ejercicio de la ciudadanía, consecuentemente de la democratización de las relaciones sociales. Por otra parte, cuando hay crecimiento económico, siendo apenas crecimiento, es realizado de manera polarizada, jerarquizada y concentrada. La solución propuesta por algunos poderes públicos para enfrentar estas desigualdades sociales, es implementar acciones a través de estrategias de desarrollo local, contradiciendo al modelo anterior cuyas acciones eran proyectadas desde el poder central. El centro de la discusión es ahora lo local.

Estas estrategias en el ámbito regional-local pueden ser configuradas tanto desde una perspectiva que tenga lo social como eje central, y, en este caso se enfoca hacia una discusión en torno del tema de

la economía solidaria; o la estrategia se centra en lo económico, donde se potencian más las relaciones de mercado centrándose en la discusión de que él —el mercado— es el eje del desarrollo. En el primer caso —la estrategia centrada en lo social—, la sociedad civil es el sujeto del proceso; en el segundo —la estrategia centrada en lo económico—, el mercado es el sujeto principal. En ambos casos, el poder público participa sea como uno de los poderes de la estrategia local-regional, o como el poder que estimula el proceso de desarrollo.

Las estrategias actuales de desarrollo, parecen ser un «mix» de «Estado centralizador» y «descentralizador» de lo social con lo económico. Sin embargo, no se originan más en los planes nacionales de desarrollo (PND), fomentadores de acciones exógenas a nivel local, sino en planes de desarrollo local (PDL), donde el locus de la decisión de implementar la estrategia no está en el poder central, sino en el local. Francisco Albuquerque Llorens hace el siguiente comentario al respecto:

«En la formulación de las políticas públicas no se trata de insistir en el tipo de acciones solamente compensatorias o asistenciales en las áreas atrasadas o carentes, o de mejorar la ‘focalización’ en los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas lleguen efectivamente a ellos. Lo importante es, sobre todo, promover la iniciativa de un desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo, para enfrentar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sustentable y consistente, y no solamente de una manera asistencial. Para esto, es indispensable la participación de los gobiernos territoriales, locales y regio-

Las estrategias actuales de desarrollo, parecen ser un «mix» de «Estado centralizador» y «descentralizador» de lo social con lo económico. Sin embargo, no se originan más en los planes nacionales de desarrollo (PND), fomentadores de acciones exógenas a nivel local, sino en planes de desarrollo local (PDL), donde el locus de la decisión de implementar la estrategia no está en el poder central, sino en el local

7 «En las democracias actuales, cada vez son más los ciudadanos que se sienten presionados, empapados en una especie de doctrina pegajosa que, insensiblemente, envuelve cualquier raciocinio rebelde, lo inhibe o paraliza o termina por ahogarlo. Esta doctrina es el pensamiento único, o el único autorizado por una invisible y omnipresente política de opinión. (...). El primer principio del pensamiento único es tan potente que un marxista distraído no lo cuestionaría: la economía supera la política. (...). La repetición constante en todos los medios de comunicación de este catecismo por parte de casi todos los políticos, tanto de derecha como de izquierda. Le proporciona una carga tal de intimidación que ahoga todo intento de reflexión libre, y convierte en algo extremadamente difícil la resistencia contra este nuevo oscurantismo» (Tecglen, 1988:15-17).

nales como catalizadores y animadores en la creación de un 'entorno innovador' institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territoriales» (Llorens, 2001:25).

De acuerdo con Francisco Llorens, son diez las estrategias de desarrollo económico local<sup>8</sup> que deben ser practicadas por los poderes públicos en el enfrentamiento de la pobreza y sus consecuencias. El proceso debe ser realizado por medio del «control democrático ejercido por las comunidades locales y regionales, en síntesis, por la sociedad civil» (Llorens 2001:25). Las estrategias preconizadas por Francisco Llorens son las siguientes:

«1) Desarrollo territorial más equilibrado. 2) Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales. 3) Iniciativa de desarrollo local y generación de empleos productivos para enfrentar la pobreza y la marginación. 4) Lo importante es crear el «entorno» institucional, económico, social, político y cultural para promover el desarrollo del potencial local. 5) Difusión de las innovaciones. 6) Reorganización de la base empresarial local. 7) Infraestructuras básicas. 8) Servicios de desarrollo empresarial. 9) Capacitación de recursos humanos. 10) Sistema de información local» (Llorens, 2001:26).

Dentro de este nuevo marco planificador - PDL, desde la perspectiva local y no más del centro en dirección a la periferia, puede ser incorporado el concepto de *cadena productiva*, proceso de interacción complementaria entre agentes económicos y sociales con el objetivo de alcanzar economías de escala en la producción de bienes o en la prestación de servicios. Una cadena productiva en el ámbito local debe ser capaz de articular al productor agrícola con el productor industrial, la producción

artesanal con la producción industrial y servicios que contribuyan a la logística de este tipo de red. La incorporación de este concepto en los PDLs significaría una red de relaciones productivo-cooperativas, en la cual hay una interacción lineal entre los diferentes componentes de esa red. El concepto de cadena productiva, originario del sector industrial, es definido por Rogério Valle como:

«La gerencia de la cadena productiva es, por lo tanto, una estrategia empresarial alternativa a la integración vertical, en la cual existe en la práctica la multiplicación de los tiempos y espacios de la producción planificada y controlada por un eslabón más poderoso. Sin embargo, continúa vigente una forma más antigua de articulación de la multiplicidad de tiempos y espacios de producción, los *clusters*, en los que el encadenamiento entre abastecimiento, procesamiento y distribución se da en una relación más simétrica entre los agentes económicos. En el caso de los *clusters*, no hay cadenas sino redes. Una cadena puede ser considerada como un caso particular de red, en el cual su secuencia es lineal. El término genérico de red se utiliza para describir situaciones más complejas, en que los flujos no convergen a un centro» (Valle 2002:14-15).

Una vez caracterizada la cadena productiva como uno de los elementos tácticos en la implementación de estrategias de desarrollo local, definiremos lo que consideramos no una gestión estratégica sino que el elemento institucional fundamental en las relaciones sociales en el desarrollo del espacio territorial, la *gestión social*.<sup>9</sup> Trabajaremos con el supuesto de que la gestión social se traduce en la capacidad metodológica que tienen los PDLs de potenciar la participación activa y democrática de la población comprometida. Por población comprometida entenderemos a los



8 La expresión local será definida como sugiere Francisco Llorens: «la utilización del término local (...) nos referimos a un ámbito sub-regional o micro regional. Los términos local o regional están incluidos en la expresión más genérica de lo territorial» (Llorens, 2002:155).

9 Ver Tenorio, Fenando G. *Gestión Social una perspectiva conceptual*. In: *Tem razao a administracao? Ijuí: Editorial Unijuí, 2002. En este capítulo Tenorio busca hacer una distinción entre gestión estratégica y gestión social.*

actores sociales en toda la gama de sus manifestaciones. Fernando G. Tenorio define gestión social de la siguiente manera: «La gestión social es opuesta a la gestión estratégica, en la medida que intenta sustituir la gestión tecnoburocrática, monológica, por una gerencia más participativa, dialógica, en el cual el proceso decisorio es ejercido por intermedio de diferentes actores sociales» (Tenorio, 2002:126). Por lo tanto, la gestión del desarrollo local se produciría con lo social, es decir, la ciudadanía presente en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de lo deseado. De acuerdo con Francisco de Oliveira:

«la primera dimensión significativa del desarrollo local se refiere a la capacidad efectiva de la participación de la ciudadanía en lo que podemos llamar el 'gobierno'. Ella aparece como un rescate del *ágora* griega, ya que la forma democrática representativa es insuficiente para dar cuenta de la profunda separación que existe entre gobernantes y gobernados en la época moderna. (...). El desarrollo local podría crear un locus interactivo de ciudadanos, recuperando la iniciativa y la autonomía en la gestión del bien común. De esta manera, se sugiere que el gobierno podría estar al alcance de las manos de los ciudadanos» (Oliveira, 2002:13).

La intención de relacionar los conceptos de política pública, planes de desarrollo local (cadena productiva) y gestión social en este trabajo, fue establecer las diferencias conceptuales del análisis del Programa de Desarrollo Local de Pirai (PDLP). De esta manera, nuestro supuesto de análisis partió de la hipótesis que el Municipio de Pirai implementa sus acciones a través de una política pública concertada, en la que se contempla, también, el concepto de cadena productiva como una iniciativa que busca un proceso de gestión social con sus habitantes, agentes sociales y económicos en el territorio fluminense.

Finalmente, cabe destacar, en la conceptualización realizada, que los PDLs se aproximan a los modelos de localización y, como tales, tienen los siguientes efectos: organizan los territorios –los acotan, pero también los califican desde el punto de vista jurídico, económico y social; definen lo que puede ser el contenido de un territorio local– identifican el contenido simbólico como un lugar reconocido como tal; *regulan la relación de las entidades locales con los niveles de integración superiores*– federal o estadual; *atribuyen características sociales a los territorios locales*– definiendo los grupos sociales locales; *jerarquizan y articulan sus pertenencias*– en relación a los municipios vecinos, el nivel regional o nacional; *definen la acción local* –lo que produce; *y regula las modalidades de localización de las acciones vinculadas a otros niveles*– define su territorio como preferencial en relación a los otros niveles (Bourdin, 2001:189-191)<sup>10</sup>.

Según Alain Bourdin, los tipos de modelo de localización son tres: «a) *El modelo jerárquico-homológico* en el que las entidades locales reproducen la 'sociedad global' y generalmente el Estado-nación, de las cuales son más una manifestación que un componente (...) b) *El modelo comunitario* que hace del «vivir-juntos» la base de toda sociedad. La organización social, en la que, por lo tanto, la sociedad global es tratada como una súper estructura (...) c) *El modelo piramidal* hace de la sociedad local la base de la sociedad global (...) ¿Porqué no buscar un modelo plural?» (Bourdin, 2001:201-2002).

### 3. EL MUNICIPIO DE PIRAI

El municipio de Pirai está localizado en la zona sur del estado de Río de Janeiro, a 387 metros de altura sobre el nivel del mar y 84 kilómetros de la capital. Forma parte de la región del Medio Paraíba y posee un área de 504.6 km<sup>2</sup>. Limita con los munic-

El municipio de Pirai está localizado en la zona sur del estado de Río de Janeiro, a 387 metros de altura sobre el nivel del mar y 84 kilómetros de la capital

<sup>10</sup> La letra cursiva es de Alain Bourdin.

pios de Barra del Piraí, Piñeral, Río Claro, Itaguaí, Mendes, Paracambí, Barra Mansa y Volta Redonda. Además de la sede, Piraí, el municipio está integrado por tres distritos: Arrozal, Santanésia y Villa Monumento.

La posición geográfica del municipio es privilegiada en el sentido de que la carretera Presidente Dutra pasa por su territorio. Esta autopista de importancia nacional, conecta a Río de Janeiro y Sao Paulo facilitando la comunicación con la región sur del estado de Río y otras áreas de Minas Gerais. La situación geográfica es también favorecida por sus recursos hídricos en función de su relación fluvial con la cuenca hidrográfica del río Paraíba del Sur y del complejo de Lajes<sup>11</sup>. Este complejo hídrico ocupa un área que es compartida entre Piraí y los municipios de Barra de Piraí y Río Claro y contribuye al abastecimiento de agua del Gran Río<sup>12</sup> así como a la producción de parte de la energía eléctrica allí consumida.

De acuerdo a los datos originarios del censo es posible obtener de manera resumida antecedentes sobre los siguientes aspectos: población, infraestructura sanitaria, salud, educación, tipos de mano de obra, participación de Piraí en la economía del Estado de Río e informaciones sobre el sector primario, secundario y terciario. El detalle de éstos se encuentra en las tablas que forman parte del APÉNDICE<sup>13</sup>.

La población del municipio es de aproximadamente 22.100 habitantes (Tabla 1 – *Población residente 1996/2000*). Se observa un pequeño descenso de la población (2,66%) en relación al año 1996. El número de domicilios en el municipio (Tabla 2 – *Tasa de crecimiento de domicilios*), creció en 7,16% entre los años 1966 y 2000.

Respecto a las condiciones de infraestructura básica, agua y alcantarillado, Tablas

3 y 4 respectivamente (–*Número de conexiones en relación al abastecimiento de agua, y– Domicilios particulares permanentes según las formas de servicios de alcantarillado e instalaciones sanitarias (%)*), se aprecia una considerable expansión de estos servicios, con un incremento de 41,82% entre el año 1997 y el 2000, en lo que se refiere al abastecimiento de agua y una ampliación de la red de alcantarillado entre los años 1991 y 2000.

La red pública de salud está integrada por trece unidades sanitarias y el hospital de la Santa Casa de la Caridad que funciona mediante un convenio. De acuerdo con los datos de la Secretaría Municipal de Salud, la red pública del municipio aún no es capaz de satisfacer las demandas especializadas de servicios, siendo necesario, por lo tanto, recurrir a los otros municipios de la región. El hospital local, por ejemplo, durante el año 2000 produjo el 71,4% de las internaciones; el 28,6% restante fue producido por otros municipios.

Los datos sobre educación se proporcionan en la Tabla 5 –*Alumnos matriculados en la enseñanza básica*– Tabla 6 –*Cursos ofrecidos en la enseñanza media por la red municipal*.

Los datos sobre la enseñanza básica incluyen también clases de alfabetización para jóvenes y adultos. Los números demuestran que hubo un aumento en el número total de alumnos matriculados durante el año 2000 (5,23%) con relación al año 1997. En el año 1996, algunos establecimientos educacionales rurales fueron cerrados; sin embargo, sus alumnos fueron transferidos a establecimientos educacionales urbanos, asumiendo la municipalidad el transporte desde sus domicilios a estos establecimientos del área urbana.<sup>14</sup>

11 El Complejo de Lajes es administrado por la Compañía Light de Servicios Eléctricos S.A.

12 Ciudad de Río de Janeiro y municipios que forman parte de su periferia urbana.

13 Las dimensiones exigidas para un texto de esta naturaleza, no permiten utilizar todos los datos disponibles en los documentos consultados.

14 En los últimos años fueron realizados cursos para formación de profesores a 1 a 4 serie del primer grado; cursos técnicos en contabilidad y química. En 1991 fue realizado un curso técnico de secretariado; en 1997 el de formación general de enseñanza media.



El perfil de la mano de obra local está orientado, predominantemente, al sector de servicios (Tabla 7 – *Tipo de mano de obra por sector de actividad*). Se puede observar un pequeño crecimiento en la contratación de mano de obra en el sector industrial al comparar el año 2000 con el año 1999. Esta situación puede estar relacionada con la creación de los *parques industriales*, objeto de descripción en el próximo acápite de este texto.

En la Tabla 8 – *Cantidad de empresas en Piraí*, al comparar los años 1998 y 2000, se observa un pequeño aumento de empresas catastradas en la categoría de micro y pequeñas empresas. Las grandes empresas son: Cervecería Cintra, Light Servicios Eléctricos S.A. y Schweitzer-Mauduit dBrasil productora de papel.

El nivel de producción del municipio (Tabla 9 – *Producto interno bruto-precios de mercado*), muestra un crecimiento económico en el Estado de Río de Janeiro, y un crecimiento general en la región de Medio Paraíba. Sin embargo, en el municipio de Piraí, después de un descenso en el nivel de producción entre los años 1996 y 1997, debido a la disminución en la dinámica de la economía local, incluida la privatización de la Light, se ha producido una recuperación gradual desde 1999.

Lo mismo puede ser explicado si consideramos el porcentaje de participación del municipio de Piraí en la formación de los demás productos internos brutos regionales, como se muestra en la Tabla 10 – *Participación en la formación del producto interno bruto regional*. El nivel de participación municipal, después de sufrir una fuerte caída entre el año 1996 y 1997, continúa su descenso en el año 1998, sólo recuperando parcialmente su participación en el año 1999.

El sector agropecuario del municipio está estructurado, predominantemente, por

pequeñas propiedades. Según datos proporcionados por el INCRA (Instituto de Colonización y Reformas Agraria), existen en total 800 propiedades. Sin embargo, solamente 380 con un área media de 60 hectáreas, se dedican a actividades productivas; las restantes están destinadas a actividades de recreación<sup>15</sup>. El mayor productor rural de la región es una empresa agrícola SIMAB, que produce y procesa la nuez macadamia destinada al mercado externo, se dedica a la producción de hortalizas a través de la tecnología hidropónica. Otro gran productor es la hacienda Linda-Linda destinada a la elaboración de productos lácteos.

Los datos agregados del sector primario (extracción de productos vegetales, agricultura y ganadería) pueden ser observados en la Tabla 11 – *Producción agropecuaria de Piraí*. Aquí podemos ver que existe una disminución en la producción de leche y una recuperación en la producción carne. La piscicultura por estar todavía en fase de implantación en el municipio, carece de datos que permitan sumarla a los demás subsectores. Sin embargo, esta actividad está siendo incluida en la creación de un *Polo de Piscicultura* que será descrito en el punto 4 de este texto.

Finalmente, cabe incluir en esta descripción cómo está conformada la estructura organizacional en lo que se refiere al poder ejecutivo, integrado por el Gabinete del Alcalde y 12 Secretarías: Planificación y Desarrollo Económico, Gobierno, Hacienda, Agricultura, Salud, Promoción Social, Educación y Cultura, Deporte y Recreación, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Públicos, Turismo y Medio Ambiente y Fiscalía.

El período abarcado en este análisis comprende los dos mandatos del actual poder ejecutivo: el primero se inicia en 1996 y el segundo en el año 2000<sup>16</sup>. El concejo



15 Información obtenida del Perfil Económico 2001 preparado por el municipio.

16 Este período ha sido liderado por el señor Luis Fernando de Souza, popularmente conocido como Pezao, Alcalde del municipio.

municipal está compuesto por 13 representantes afiliados a los siguientes partidos políticos: PPD –Partido Popular Brasileño, PSB –Partido Socialista Brasileño y PTB – Partido de los Trabajadores Brasileños. En el momento de la realización de este estudio, todos los partidos apoyaban la gestión del actual poder ejecutivo del municipio.

#### 4. PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL DE PIRAÍ

*El Programa de Desarrollo Local de Piraí* constituye una política pública del poder ejecutivo del municipio que aquí será analizado según la concepción de un territorio que busca abarcar los siguientes espacios<sup>17</sup>: [1] *económico*, [2] *socio-cultural*] y [3] político-institucional. En este acápite, buscaremos identificar como se presentan, en este momento, las prácticas de gestión pública en el municipio de acuerdo con estos espacios<sup>18</sup>. Vale la pena recordar lo que fue destacado en el sexto párrafo de la INTRODUCCIÓN de este texto: no se pretende agotar la narración de un caso ya explorado en otras ocasiones, sino caracterizar cómo se presenta, conceptualmente, el Programa de Desarrollo Local de Piraí.

[1] *El espacio económico en el Programa de Desarrollo Local de Piraí* puede ser analizado a través de tres «programas»<sup>19</sup>: [1.1] *Programa de Generación de Ingresos, Empleo y Desarrollo del Comercio, Industrias y Servicios y los Parques Industriales*; [1.2] *Programa de Promoción del Trabajo e*

*Ingresos Rurales y el Polo Regional de Piscicultura*; [1.3] *Programa de Generación de Trabajo e Ingresos con Fomento del Cooperativismo*. De estos programas serán destacados algunos de los proyectos<sup>20</sup> que han sobresalido en el conjunto del PDL de Piraí.

[1.1] El *Programa de Generación de Ingresos, Empleo y Desarrollo del Comercio, Industrias y Servicios y los Parques Industriales*. En este programa destacamos los *parques industriales*. Este ha sido uno de los ejes centrales del proceso de desarrollo local del municipio. La propuesta de implantación de los parques se caracteriza por establecer condiciones tarifarias y de infraestructura básica como es el caso de la construcción de galpones para la instalación de las industrias. Estos galpones se localizan en terrenos preestablecidos en el plan urbanístico del municipio. En este momento son tres los parques en funcionamiento: el primero de ellos, se encuentra localizado en la «frontera» entre la Carretera Presidente Dutra (principal vía de interacción entre los Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo) y entrada principal de la ciudad de Piraí, sede del municipio. El segundo está situado en el distrito de Arrozal y el tercero está siendo construido en un área perteneciente al distrito sede.

Las industrias instaladas en estos parques son las siguientes: Cintra –industria cervecera, Aloés & Aloés– fábrica de toallas higiénicas femeninas y pañales geriátricos, MBP –ensamblaje de componentes de computadores, DPI –productos Chocolatados y DPI –Aliños, Kedelicia



17 La expresión *espacio* es una categoría usada por Boaventura de Souza Santos que lo define de la siguiente manera «los conjuntos más elementales y más consolidados, de relaciones sociales en las sociedades capitalistas contemporáneas» (Santos, 2000:272). A pesar de esto, no utilizaremos los términos definidos por él para formar parte de los espacios: *doméstico, de producción, de mercado, de comunidad, de ciudadanía y mundial* (Santos, 2000:273).

18 Los espacios aquí explorados siguen aquellas referencias del «entorno innovador» definidas por Francisco Llorens y que están incluidas en el segundo acápite de este artículo. Sin embargo, su ubicación en la redacción no se destaca per se, y deben ser observadas en su interacción bajo un solo proceso de *gerenciamento público*.

19 Aquí hay una contradicción en el uso de la terminología usual en planificación: Un Plan contiene programas que son a su vez divididos en proyectos, que tiene sus operaciones hechas a través de actividades y éstas son subdivididas en tareas. Así, en el caso en estudio la denominación correcta sería *Plan de Desarrollo Local de Piraí*.

20 Proyecto es la expresión adoptada por nosotros. En el municipio a veces los interlocutores hablan de *programa*, y a veces de *proyectos*.

—producción de galletas, Tecnosel Industrial Ltda., Laboratorios Provet Simoes y Santa Amalia Industria Alimenticia.

Finalmente, cabe destacar, en este Programa [1.1] la preocupación con la generación de empleos e Ingresos. Este objetivo forma parte del método de negociación de la municipalidad con aquellas empresas que postulan a instalarse en los *parques industriales*. Los agentes económicos deberán admitir al máximo posible de trabajadores residentes en el municipio. Este control de incorporación de la mano de obra local es realizado a través del Banco de Empleos<sup>21</sup>. Cuando surge el caso de una determinada especialidad profesional que no se encuentra disponible en el municipio, éste busca superar esta dificultad por medio de la realización de entrenamiento específico para atender aquella demanda. Las excepciones son resueltas por las propias industrias. La otra oportunidad de empleo e ingresos para los piraienses, es el incentivo para la creación de cooperativas. Esta alternativa de asociativismo es estimulada por la municipalidad, la cual busca incorporar una fuerza de trabajo que, por diversas razones, o está desempleada, o no posee calificación profesional de acuerdo con las nuevas demandas profesionales, o no tienen espacio para aplicar su conocimiento profesional. Esta iniciativa será explicada en los puntos 1.2 y 1.3.

[1.2] Programa de Promoción de Trabajo e Ingreso Rural y el Polo Regional de Piscicultura. De maneja semejante al programa anterior vale la pena destacar el Polo Regional de Piscicultura que parece ser el otro elemento estructural del proceso de desarrollo deseado por el poder ejecutivo local. Este polo es integrado por pisciculto-

res (sesenta al momento de la realización de este estudio) del municipio y ciudades vecinas<sup>22</sup>. Reunidos formalmente en la Asociación Pez Sur, los productores poseen una sede-centro de procesamiento de pescado, construido por la municipalidad, la que cuenta con mano de obra especializada y equipos destinados al procesamiento, transporte, almacenaje y comercialización de la producción. El procesamiento se reduce todavía a filetear el pescado, pero ya existen estudios para un mejor aprovechamiento del esqueleto y cuero de los pescados faenados. En el mediano plazo la expectativa de los productores es que el mercado local absorba la producción, contribuyendo en la alimentación escolar que el municipio ofrece a los alumnos de la red a través del convenio con la municipalidad.

Se debe destacar también la acción complementaria al Polo Regional de Piscicultura, el Proyecto Estanque Red que está siendo implementado en el área hídrica cedida en comodato por la empresa Light. El proyecto tiene el propósito de desarrollar investigación en piscicultura y producción en estanques, a fin de mantener el aprovisionamiento continuo de peces para complementar la producción proveniente del Polo.

Respecto a la actuación del Programa en relación a otras actividades del sector primario - hortalizas, agricultura y ganadería, orientadas a la pequeña producción, vale destacar las siguientes iniciativas: patrulla mecanizada con costos menores a los del mercado; electrificación rural con costo cero; inseminación artificial para mejoría genética del rebaño productor de leche y actividad de nutrición para el mismo rebaño; incentivo al cultivo del pal-



<sup>21</sup> El Banco de Empleos en coordinación con la Comisión Municipal de Empleos y con recursos del FAT-Fondo de Apoyo al Trabajador ya capacitó, en el año 2001, a 276 trabajadores en diversas modalidades tales como: atención al cliente, automatización industrial, operadores de grúas apiladoras, plomeros industriales, informática básica, salud y seguridad del trabajo en el transporte (conducción defensiva), operadores de máquinas de coser industriales. Posee un catastro de 14.000 personas originarias de la región de Pirai.

<sup>22</sup> Es de 10 hectáreas el promedio de tierras pertenecientes a cada productor. Fueron abiertos, a costo cero, para una comunidad de bajos Ingresos, 32 estanques (1.000 m<sup>2</sup>) esta acción beneficiará a 32 familias de pequeños productores.

mito «pupunha»; incentivo a la fruticultura para venta in natura y producción de dulces; creación de huertos escolares en los establecimientos municipales con el objeto de difundir tecnologías y distribuir semillas seleccionadas; son ejemplos a tener en consideración.

Las actividades generales de este *Programa* son desarrolladas por la Secretaría de Agricultura y Secretaría de Turismo y Medio Ambiente del municipio además de contar con el apoyo técnico de EMATER-RJ (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Río de Janeiro) y FIPERJ (Fundación Instituto de Pesca del Estado de Río de Janeiro).

[1.3] *Programa de Generación de Trabajo y Ingresos con Fomento del Cooperativismo*. Este Programa tuvo, inicialmente, problemas en su implementación. Los problemas fueron motivados por la displicente acción de una organización no –gubernamental por una parte, y por otra, por la no existencia de una cultura local orientada al asociativismo. Sin embargo, el poder ejecutivo del municipio mantuvo la propuesta y hoy, en un edificio cedido por la municipalidad, que se encuentra ubicado en uno de los *parques industriales*, se localiza la Cooperativa Multifuncional de Trabajo y Producción de Pirai (COPADOAR). Esta cooperativa integra algunas de las experiencias iniciales, por medio de grupos especializados, que actúan en las siguientes actividades: panadería, artesanía y costura. También forma parte de esta iniciativa un grupo de artesanos y otro de costureras que funcionan en el distrito de Arrozal; en el barrio de Varjao existe un grupo orientado a la producción de dulces. En el barrio de Caiçara está siendo implementada una cooperativa de apicultores.

[2] En el *espacio socio-cultural*, destacamos aquellas acciones incluidas en los sectores de educación y salud. En el primer caso –educación, la práctica ha sido atender no solamente a la enseñanza básica, si no que también a la alfabetización

de adultos con la participación de la Federación de Asociaciones de Pobladores; creación de jardines infantiles; distribución de becas– escuelas; asociación con universidades públicas (estadales y federales) por intermedio de la implantación de la Universidad Virtual, abarcando inicialmente, las siguientes áreas de conocimientos: Matemáticas, Biología y Pedagogía. Esta última capacitará prioritariamente a profesores de la red estadual y municipal de enseñanza de la región.

La política educacional adoptada pretende abarcar temas más allá de aquéllos exigidos por la legislación de enseñanza. Temas que focalicen especialidades profesionales que tomen en cuenta las demandas presentes y futuras de la política de industrialización del municipio. Otros proyectos puntuales que se integran al conjunto de la propuesta educacional son también implementados: «Educación: granero de lectura» –ambientes proyectados para estimular las actividades de lectura y otras actividades literarias; «Niño no es chata rra»– transformación de material reciclable hecho por niños; «Pequeño jardinero» –adolescentes que reciben una beca de la municipalidad para mantener los jardines de la ciudad; «Gente de nuestra tierra»–valorización de artistas y artesanos, son ejemplos de iniciativas orientadas a la educación de los habitantes de la comuna.

La salud tanto desde el punto de vista de la atención primaria como de la secundaria, ha sido objeto de particular atención por la actual gestión municipal. La modernización del Hospital de la Santa Casa de la Caridad fue realizada por la municipalidad a través de un convenio con esta unidad hospitalaria, transformándola en hospital de referencia regional. En la atención primaria se implantó el Programa Salud de la Familia que integra varias actividades en salud. En los establecimientos educacionales se ha implementado el PROSANE (Programa de Salud en las Escuela) orientado a la atención básica de salud de los estudiantes del



municipio. Cabe destacar el funcionamiento del vertedero sanitario del municipio, considerado una referencia regional.

[3] El *espacio político institucional*, las acciones están orientadas en el sentido de crear la identidad de la población con el municipio —«nós piraienses», donde la valorización de la ciudadanía no ocurriría solamente en los períodos electorales, sino que principalmente por medio de un proceso donde los habitantes del municipio tengan participación activa en el desarrollo local y encaren esta iniciativa como la legítima «salida» a la sobrevivencia de su territorio. «El plan de gobierno tiene como principio implícito que el proceso de desarrollo local debe valorizar la historia, el patrimonio material e inmaterial y el sentido de pertenecer al lugar por medio de la constante articulación entre la tradición y la innovación» (Libardoni, 2002:34).

Debemos recordar que durante el siglo XX la historia del municipio, consecuentemente su vida político-institucional, interactuó permanentemente con la Light, empresa de energía eléctrica originalmente de capital privado canadiense (del inicio del siglo hasta 1976), transformada en empresa estatal hasta 1996 cuando fue privatizada y adquirida por capitalistas predominantemente franceses. Esta interacción hasta su privatización al final del siglo pasado, fue la de una empresa que «estaba» en el territorio del municipio mas no «era» parte de él. Un hecho que lo representa se refiere a la situación del pago de impuestos reducidos —lo cual no guardaba relación con el potencial financiero de la empresa. Con la privatización en 1996, la revisión en la recaudación de los impuestos acarrió beneficios financieros para el municipio

mas, en contrapartida produjo un problema social, el desempleo, uno de los motivos inspiradores del PDL de Pirai.

El *espacio político-institucional* ha sido alterado en los últimos años a través de un proceso dialéctico donde la cultura política de un Estado pasivo, dependiente del centro, pasa a ser la de un Estado activo, fomentador de la historia local. En este caso el poder público busca trabajar en conjunto con la sociedad civil a través de prácticas decisorias<sup>23</sup> que comprometan los consejos municipales<sup>24</sup>, asociaciones de vecinos<sup>25</sup> y otras organizaciones comunitarias.

## 5. CONCLUSIONES

La conclusión de este relato se inicia con la pregunta formulada en la INTRODUCCIÓN: *¿hasta qué punto [a] el PDL de Pirai está de acuerdo con las características de una política pública que integre, al mismo tiempo, el concepto de [b] cadena productiva - proceso de interacción entre diferentes agentes económicos, y el de [c] gestión social - proceso promotor de soberanía popular?*

Considerando la importancia de las políticas públicas practicadas por el poder de turno en el municipio de Pirai comparada, históricamente, con otros municipios del Estado de Río de Janeiro y demás estados de la federación<sup>26</sup>, considerando que son políticas públicas orientadas en la búsqueda del desarrollo sustentable de lo local-municipal con efectos sistémicos en la región sur del territorio fluminense; considerando el proceso metodológico de esas intervenciones orientadas para la participación de la ciudadanía piraiense. Concluimos que el denominado *Programa de Desarro-*



23 El ejemplo de eso es el gobierno itinerante momento en que el alcalde y su secretariado visita barrios del municipio a fin de identificar y resolver los problemas encontrados.

24 Son los siguientes los consejos municipales existentes: Antidrogas, de Asistencia, de Los Derechos de los Niños y de los Adolescentes, de Los Derechos de la Mujer, de Los Derechos de los Ancianos, de Las Personas Deficientes, de Salud, de Tutela, Medio Ambiente y una Comisión Municipal de Empleo.

25 Existen 21 asociaciones reunidas en la Federación de Asociaciones de Vecinos de Pirai.

26 Las excepciones pueden ser observadas, por ejemplo, en el banco de datos del Programa Gestión Pública y Ciudadanía/EAESP/FGV.

*llo Local de Piraí* carece de una comprensión formal que sistematice su manera de implementación e institucionalización.

[a] Si estamos de acuerdo que uno de los indicadores de éxito de la ejecución de un PDL está directamente relacionado a un buen diagnóstico de lo local-regional, esto significa el perfil socio-económico a disposición de los actores sociales en sus diferentes instancias - Estado y sociedad civil, el municipio de Piraí cuenta con un buen documento elaborado: Perfil 2001 PIRAÍ. *Monitoreando el impacto de gestión y el proyecto de desarrollo*<sup>27</sup>.

Sin embargo, algunas consideraciones conceptuales deben ser tomadas en cuenta. El denominado *Programa de Desarrollo Local de Piraí* existe como una práctica de políticas públicas intencionales y que se aproximan al concepto de PDL<sup>28</sup>, pero no está formalizado en un documento que proporcione una referencia, de forma sistematizada, de tales prácticas. Si tal documento existiese<sup>29</sup> debería ser denominado de plan y no programa ya que las referencias son hechas a programas [1.1], [1.2] y [1.3]. ¿Preciosismo académico? Creemos que no, ya que este sería un documento que facilitaría no sólo la divulgación de las políticas públicas a ser implementadas y/o en implementación sino que, principalmente, serviría como soporte de institucionalización y facilitaría el control social de esas mismas políticas por la población del municipio.

[b] En lo referente a procesos de implementación de PDLs que integren *cadena productivas*, la acción que más se aproxima a una interacción complementaria entre agentes económicos y sociales es el *Polo Regional de Piscicultura*. En este

caso hay un proceso productivo lineal que compromete la investigación - extensión, la cría de pescado y su faenamiento<sup>30</sup>, el almacenamiento y la comercialización<sup>31</sup>. Los parques industriales, por su naturaleza, no constituirían cadenas productivas.

La producción de ganado productor de leche y ganado de carne, tiene un proceso productivo que contempla, inicialmente algunos eslabones de *cadena productiva*. Esto ocurre en la medida que residuos de la cervecería Cintra, como es el caso de la cebada seca para el ganado productor de leche y de levadura de cerveza para el ganado productor de carne, son usados como raciones de alimentación animal, por lo tanto configuran un inicio de proceso lineal entre industria y ganadería.

En el caso de la *cadena productiva del Polo de Piscicultura*, vale la pena destacar la participación del pequeño productor en la planificación del polo, en la medida que la Asociación Pez Sur interactúa en el proceso y es liderada por piscicultores. La pequeña producción agrícola y ganadera es también beneficiada por iniciativas como la patrulla mecanizada, electrificación rural y otras medidas destinadas a la extensión rural. Sin embargo, a diferencia del Polo, no posee mecanismos institucionales en la relación con el poder público. A pesar de eso, el pequeño agricultor se ha beneficiado de las acciones del poder público piraiense.

[c] Cuando el ejercicio de una administración pública posee características de una *gestión social*, las intenciones son de valorizar acciones en las cuales la sociedad civil y sus diferentes actores estén presentes. Sin embargo, lo que se observa es que el poder público es el que tiene la iniciativa de las acciones. A pesar de la exis-

27 En 1997 ya había sido elaborado por el municipio el Perfil Económico Municipal de Piraí.

28 Ver el concepto de PDL y las estrategias necesarias para su implementación en el ítem 2 de este trabajo.

29 En las diferentes oportunidades en que solicitamos el documento que demostrase la formulación de ese programa no nos fue proporcionado. Lo mismo ocurrió con los demás programas [1.1], [1.2] y [1.3].

30 Por el reducido tiempo de la puesta en marcha del polo, el proceso de faenamiento se ha concentrado en la transformación de éste en filetes. Otras respuestas de aprovechamiento de la materia prima-pecado todavía están en fase estudio de aprendizaje y viabilidad económica.

31 Comercialización realizada no solamente en el local especialmente acondicionado para ellos sino que utilizando también el sistema «pescue y pague», práctica difundida en toda la región.



tencia de los Concejos Municipales en los más diversos sectores, sus acciones todavía carecen de una mayor sinergia consultiva con las políticas proyectadas por la municipalidad<sup>32</sup>.

Tal vez los dos mandatos del actual gobierno en la municipalidad de Piraí-1996 (primero) y 2000 (segundo), aún no han sido suficientes para disminuir la dependencia que, históricamente la sociedad civil del municipio tiene con éste. La iniciativa de las acciones dirigidas para «nos piraienses», de una *gestión social* «creciendo con más energía»<sup>33</sup>, todavía parece estar dependiente de acciones o interacciones que mejor institucionalicen la participación democrática de la población del municipio. Como dice Alain Bourdin: «sólo la constitución de coaliciones suficientemente amplias y estables y una interacción permanente con los usuarios y ciudadanos (sobre todo a través de la participación) hará esto posible» (Bourdin, 2001:155).

Así, la conclusión a la que llegamos es que el denominado, sin embargo no formalizado, *Programa de Desarrollo Local de Piraí* es una implementación de políticas públicas, elaboradas por el poder ejecutivo

y que busca atender, aunque de forma asistemática, los *espacios económico, social, cultural y político-institucional del municipio*. Por lo tanto, el nominado PDL de Piraí en cuanto a intención de gobierno, se aproxima de una gestión pública que busca privilegiar aspectos de naturaleza económica, como es el caso de la creación de los parques industriales del *polo de piscicultura*, de apoyo a la pequeña producción rural. Atención a aspectos de naturaleza social, salud y educación, así como el estímulo al cooperativismo son también tomados en cuenta.

Vale la pena agregar que ciertos aspectos metodológicos de análisis necesitan todavía de una mejor comprensión para validar tales conclusiones. Este hecho se da con respecto a la dimensión exigida para la redacción del texto, de la disponibilidad de tiempo para un mejor conocimiento de lo local en sus diferentes aspectos y de una muestra cuantitativa de la población piraiense, beneficiarios directos e indirectos, que puedan identificar la realidad de cómo se presentan, para ellos, las políticas públicas proyectadas e implementadas por el poder ejecutivo del municipio.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Bielschowsky, Ricardo, **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo** Río de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.
- Bourdin, Alain. **A questão local**. Río de Janeiro: DP&A, 2001.
- Hayek, Friedrich. **O caminho da servidão**. Río de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- Da Silva, Lessandra. *Programa de Desenvolvimento Local de Piraí (Relatório de visita de campo)* São Paulo: PGPCidadania/EAESP/FGV, 2001, mimeo.
- Libardoni, Marlene e Suárez, Mireya. *O im-*  
*pensado no Programa de Desenvolvimento Local de Piraí*. In: *Governo local e desigualdades de genero: experiencias em discussao*. Sao Paulo: FVG/EAESP/Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2002, 30-81.
- Llorens, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Río de Janeiro: BNDES, 2001.
- Oliveira, Francisco de. *Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* In: SPINK, Peter et all. *(Organizado-*

<sup>32</sup> Sobre la misma percepción, ver Da Silva y Libardoni. Entrevistas realizadas al Alcalde Luis Fernando de Souza, a la Secretaría Municipal de Turismo y Medio Ambiente, Sheila do Santos de Souza, confirman esta percepción.

<sup>33</sup> Las expresiones «nos piraienses» y «creciendo con más energía», son utilizadas como eslogan para institucionalizar las acciones públicas del municipio.

- res) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** Sao Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- Prefeitura Municipal de Piraí. Perfil 2001. Piraí. Monitorando estudio e impacto de gestão e o projeto de desenvolvimento. Piraí: Prefeitura Municipal de Piraí, 2001 (CD Room).
  - Rodríguez, Octavio. **Teoría do desenvolvimento de CEPAL.** Río de Janeiro: Editora Forense, 1981.
  - Santos, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comun: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.** Sao Paulo: Cortez, 2000, 2da ed.
  - Tecglen, Eduardo H. **Pensamiento crítico vs. pensamiento único.** Madrid: editorial Cebate, 1998.
  - Tenorio, Fernando G. **O Estado empresário brasileiro, notas histórico-ideológicas.** In: **Cadernos EBAP** Río de Janeiro, EBAP/FGV, N°85, julho/1997.
  - Tenorio, Fernando G. **Tem razão a Administração? Ijuí: Editora Unijuí, 2002.**
  - Valle, Rogério. **Texto de referência sobre cadeias produtivas.** Río de Janeiro: Observatorio Social, 2002, mimeo.

## APÉNDICE

Tabla 1 - Población residente-1996/2000

AÑO	1996	2000	Variación %
Total	22.722	22.118	-2,66
Hombres	11.385	11.001	-3,37
Mujeres	11.337	11.117	-1,94
Urbana	17.042	18.070	6,03
Rural	5.680	4.048	-28,73

Fuente: IBGE -Datos, 1996 y Censo Demográfico, 2000

Tabla 2 - Tasa de crecimiento de domicilios -1996/2000

AÑO	1996/1991	2001/1996	2001/1991
Piraí	14,53	7,16	22,73

Fuente: IBGE -Datos, 1996 y Censo Demográfico, del 2000 y 1996

Tabla 3 - Número de Conexiones

AÑOS	C/Medidor	S/Medidor	Total
1997	2.268	692	2.960
2000	3.197	1.001	4.198
2000/1997%	40,96%	44,65%	41,82%

Fuente: CEDA/SUPRI, 1997 y 2000

Tabla 4 - Domicilios particulares permanentes según formas de conexión de alcantarillado y de las instalaciones sanitarias (%)

AÑOS	C/Medidor	S/Medidor	Total
1991	3,4	60,8	35,8
2000	3,2	83,2	13,6

Fuente: IBGE -Datos del Censo Demográfico, 1991 y 2000

Tabla 5 - Alumnos matriculados en la enseñanza básica

AÑOS	1997	1998	1999	2000	2000/1997 (%)
Total	6.266	6.526	6.690	6.593	5,22
Rural	231	243	234	244	5,63
Total	6.497	6.769	6.924	6.837	5,23

Fuente: Secretaría Municipal de Educación, 2000



Tabla 6 - Cursos ofrecidos en la enseñanza media por la red municipal

AÑOS	Matriculados	Aprobados	Reprobados	Deserción	Transferidos
1991	619	368	95	156	—
1996	750	494	97	144	—
1997	375	275	60	29	11
1998	445	315	84	24	22
1999	454	390	22	33	09
2000	483	425	18	26	14

Fuente: Secretaría Municipal de Educación, 2000



Tabla 7 - Mano de obra por sector de actividad

SECTOR DE ACTIVIDAD	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Industria	1.987	1.433	1.455	1.187	1.058	1.174
Construcción	36	65	57	95	69	126
Comercio	383	480	515	332	330	483
Servicios	1.703	2.142	2.034	2.088	2.132	2.192
Agropecuaria	280	247	173	144	190	242
Otros	47	0	0	0	0	0
Total	4.436	4.367	4.234	3.846	3.779	4.217

Fuente: RAIS

Tabla 8 - Número de empresas en Pirai

TAMAÑO DE LA EMPRESA	1998	1999	2000
Micro	250	258	268
Pequeña	25	30	36
Mediana	1	0	2
Grande	3	3	3
Total	279	291	309

Fuente: RAIS

Tabla 9 - Producto interno bruto-precios de mercado

REGIONES	1996	1997	1998	1999
Estado de Pirai	105.873.294,41	112.956.705,66	122.384.564,44	140.496.766,28
Médio Paraíba	6.843.511,75	7.259.140,22	7.753.732,49	8.686.968,17
Municipio de Pirai	460.444,31	395.444,81	406.662,39	480.454,73

Fuente: Fundación Centro de Informaciones y Datos de Río de Janeiro-CIDE

Nota: Los Valores están expresados en R\$1.000

Tabla 10 - Participación en la formación del producto interno bruto regional

REGIONES	1996	1997	1998	1999
Estado de R.J.	0,43%	0,35%	0,33%	0,34%
Médio Paraíba	6,73%	5,45%	5,24%	5,53%

Fuente: Fundación Centro de Informaciones y Datos de Río de Janeiro-CIDE

Tabla 11 - Producción agropecuaria de Pirái

PRODUCTOS (Unidades)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Leche (mil lts)	5.912	5.794	5.726	5.100	5.019	4.781
Carne de Bovino* (T)	500	562	580	400	400	600
Carne de Cerdo	600	367	462,13	480	480	480
Carne Avicultura (T)	337	290	288	288	—	—
Apicultura (T)	21,42	16,75	11,3	16	10	11,75

Banana (T)	2.300	3.880	3.500	1.290	690	356
Maíz (T)	198	198	0	84	130	115
Porotos (T)	65	32	56	45	17,4	15,8
Arroz (T)	26	27	16	9,6	—	—
Tomate (T)	550	400	450	460	382	372
Zapallo (T)	200	180	120	96	42	50
Pimentón (T)	195	115	133	154	82	157,5
Jiló (T)	90	98	88	152	56	109,9
Café (T)	—	8,5	17,6	—	—	—
Nuez Macadama** (T)	—	70	80	1.040	900	480

\* Se considera como carne de bovino: productores que poseen matrices y productores de bovinos especializados para corte y que cuenten con estructura para este tipo de crianza.

\*\* Producción en aumento, se espera un gradual crecimiento en la producción de los próximos años.



#### FERNANDO G. TENORIO

Profesor Titular de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE), de la Fundación Getulio Vargas (FGV), Coordinador del Programa de Estudios en Gestión Social (PEGS) de EBAPE/FGV, Coordinador Académico del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía de la Escuela de Administración de Empresas de San Pablo (EAESP) de la FVG. Este estudio contó con la participación tanto en terreno como en la recolección de datos del señor Fabio S. de Souza, alumno del Curso de Maestría en Administración Pública de EBAPE. Ha publicado, en Brasil y en el exterior, libros y artículos en periódicos científicos.

