

INT-2388

V.3

ILPES
Programa Servicios
de Asesoría
Santiago, Chile
1979

ANEXO II

ESTADO RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL: UNA POSIBLE
ESTRATEGIA DE DESARROLLO */

Resumen

*/ El presente documento fue elaborado por el señor Henri Méot, Experto del ILPES. No ha sido revisado ni aprobado por la Dirección del Instituto y, por lo tanto, no tiene carácter oficial. Está sujeto a revisiones de fondo y forma.

El presente documento forma parte del informe final de la asesoría prestada por el ILPES al Estado de Rio Grande do Norte, Brasil. El documento es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.

Indice

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. CARACTERIZACION	2
II. OBJETIVOS	5
III. ESTRATEGIA	8
IV. DIRECTRICES DE POLITICA	11

RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL
Septiembre 1978

ANEXO II

Una posible estrategia de desarrollo

Resumen

El documento elaborado en septiembre de 1978 por el Instituto de Desarrollo y de Estudios Económicos (IDEC), con la asesoría de la misión ILPES, ha tenido como objetivo principal entregar una posible Estrategia de Desarrollo para el Estado de Rio Grande do Norte para los próximos años y las correspondientes directrices de Políticas a promover para conseguir los objetivos del desarrollo.

El documento está estructurado en cuatro capítulos: El primero está constituido por la caracterización de la realidad socio-económica del Estado en 1978, basada en la actualización del diagnóstico espacial de 1975 y de la problemática, entendida ésta como un análisis crítico e interpretativo de los factores, potencialidades y posibilidades de desarrollo en todo el espacio estatal. El segundo Capítulo presenta el conjunto de objetivos que deberían orientar las acciones del Gobierno, separando los objetivos permanentes, inherentes a las sociedades brasileira y nordestina, de los objetivos específicos o propios de la sociedad estatal en el contexto de los anteriores. En el tercer Capítulo se propone una estrategia de desarrollo, basada en cuatro frentes de acción gubernamental, la cual precisa la manera de conjugar los recursos disponibles, en el tiempo y en el espacio, para alcanzar a los objetivos fijados partiendo de la realidad socio-económica estatal. Por último, el cuarto Capítulo propone a grandes líneas las diversas opciones de política, o políticas de acción, que el Estado dispone para lograr viabilizar la estrategia propuesta y resolver la problemática estatal.

I. CARACTERIZACION

La caracterización de la realidad socio-económica del Estado ha sido realizada en base al análisis de las variables actuales de situación (medio físico, población, estructura espacial, economía, aspectos sociales, infraestructura básica, finanzas públicas y aspectos institucionales) y de la problemática estatal.

A. Análisis de situación

La actualización del Diagnóstico espacial de 1975 permite caracterizar la situación actual estatal mediante las variables siguientes:

- 1) Medio físico, que estudia los factores naturales básicos de: extensión y localización territoriales, relieve y subsuelo, clima y cuencas hidrográficas, vegetación natural.
- 2) Población, que se sitúa en 1970 con su dinámica de crecimiento 1950-1970 y su estructura por edades.
- 3) Estructura espacial, que se caracteriza mediante sus estructuras homogéneas, el tipo de producción, la estructura urbana y las redes de transporte.
- 4) Económicas, que se estudian ampliamente a través de su evolución histórica, sus características sectoriales actuales (agropecuaria, industria y servicios) y las perspectivas.
- 5) Aspectos sociales, que se analizan mediante el estudio de la incidencia de la pobreza, el empleo, la salud, la educación y la vivienda.
- 6) Infraestructuras básicas, que incluyen los transportes, la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las redes de agua y saneamiento.

7) Finanzas públicas, que están analizadas mediante el estudio estructural y de comportamiento de las recetas y de los gastos entre 1970 y 1977.

8) Aspectos institucionales que se concentran en la situación de la administración pública y de las instituciones del sector público.

B. Problemática

En el marco de situación anteriormente caracterizado se analiza la problemática estatal o serie de limitaciones, restricciones, problemas y posibilidades imperantes en todo el estado - (Dada la importancia de este análisis para la fundamentación y la justificación de las acciones propuestas en el documento, se detallarán más ampliamente sus elementos) - Los aspectos considerados son: Demografía y recursos humanos, Recursos naturales, aspectos económicos, aspectos sociales, aspectos regionales y urbanos, Gobierno estatal.

a) Demografía y recursos humanos

Los factores a tomar muy en cuenta residen en el fuerte aumento poblacional conjugado con la inversión del saldo migratorio estatal (ahora positivo), las muy fuertes migraciones internas urbano-rurales, la disminución de la población rural en términos absolutos, la concentración urbana en la capital y la estructura por edades de la fuerza de trabajo. Todos estos factores tienen notables incidencias y consecuencias sobre las estructuras espaciales y las principales variables socio-económicas. Además la población rural tiene muy poca capacitación y existen numerosos marginales urbanos.

b) Recursos naturales

El Estado presenta notables limitaciones en recursos naturales y una problemática controversial en materia de recursos hídricos que conducirán a maximizar la utilización de las potencialidades.

c) Aspectos económicos

Si bien la economía global ha demostrado en los últimos años bastante dinamismo, aún queda actualmente frágil por su poca diversificación, la industrialización débil, los dualismos profundos y las estructuras anticuadas. En el sector agrícola existen grandes limitaciones (estructuras fundiarias y relaciones hombre-tierra) pero al lado se desarrollan importantes proyectos de promoción agropecuaria que interesan a más de la mitad del espacio rural. El sector industrial ha tenido un notorio avance en varias ramas pero presenta poca diversificación y una notable falta de participación local. El sector Servicios se ha desarrollado sustancialmente sobre todo en los aspectos financieros.

d) Aspectos sociales

Los indicadores sociales señalan notables, y a veces agudas, deficiencias en todos los aspectos que pueden comprometer seriamente las posibilidades de consecución de los objetivos del Desarrollo. Se refieren a la distribución de los ingresos, el nivel cultural y profesional de la población, las condiciones de salud, educación y la vivienda.

e) Aspectos regionales y urbanos

Los aspectos regionales y urbanos reflejan muy bien la realidad socio-económica estatal. Dualismos de situación, estructuras relativamente buenas pero con deficiencias, dinámica de evolución que

tiende a la hiper-concentración urbana, funcionamiento espacial precario constituyen los principales rasgos de estos aspectos.

f) Aspectos referentes al Gobierno estatal

Los principales aspectos de la problemática gubernamental se refieren a las finanzas y a los aspectos institucionales, dadas la existencia de una gran dependencia del nivel federal y la importancia de la administración pública. Por otra parte no existe una buena integración institucional interna ni una suficiente capacidad de gestión municipal.

II. OBJETIVOS

Los objetivos de desarrollo de la sociedad estatal participan evidentemente de los adoptados para la Nación y la gran región de la SUDENE pero existen una serie de objetivos propios, decorrentes de la realidad estatal, y dos grandes restricciones a la acción gubernamental que deben tomarse muy en cuenta. Estos objetivos están analizados a continuación.

a) Objetivos permanentes

El Estado de Rio Grande do Norte forma parte de la Federación y, como tal, deberá participar de los objetivos nacionales y actuar en el sentido de contribuir positivamente, a partir de sus posibilidades, para su consecución.

A nivel nacional, existe preocupación por mantener el crecimiento económico, buscando la mejoría de la calidad de vida de la población y por desconcentrar el desarrollo.

Estas preocupaciones serían atendidas nacionalmente a través del incremento de sectores tradicionales (la agricultura), del aprovechamiento de los recursos naturales y de la continuación de programas prioritarios

en marcha, del mejoramiento de la calidad de la vida mediante la generación de empleo y consiguiente mejoría de la renta; y, por fin, a través de una desconcentración o "interiorización" del desarrollo, llevando todas las áreas y toda la población a insertarse directamente en el proceso de desarrollo y provocando una reducción de las disparidades inter e intra regionales existentes.

b) Objetivos específicos

Frente a estas consideraciones globales, cabe específicamente al Estado buscar la integración a nivel nacional y regional a través de la participación del Estado en el esfuerzo nacional y tratar de obtener una justa y equitativa compensación del esfuerzo de desarrollo nacional.

Esta posición estatal será realizada a través de los siguientes objetivos específicos:

1. Participar al esfuerzo de crecimiento económico nacional;
2. Adecuar las estrategias y políticas nacionales, orientadas a lograr la mejoría de la calidad de vida, a las peculiaridades propias del Estado (necesidades y posibilidades) tomando en consideración las distorsiones provocadas por el crecimiento económico.
3. Dada la limitación de los recursos disponibles, utilizarlos al máximo, sin destruir las condiciones del medio ambiente.

La consecución de estos objetivos dependerá de la adopción, por la administración pública estatal, de los siguientes principios:

1. Continuidad de la acción, comprendiendo:
 - i) planificación en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo;

ii) ejecución de los programas ya iniciados, definidos o a definir;

iii) buscar acumulación de efectos y resultados de las acciones emprendidas.

2. Integración y maximización de acciones, evitando:

i) desperdicios de esfuerzos;

ii) duplicidades;

iii) dispersión de resultados.

3. Establecimiento de un diálogo permanente a nivel de las instituciones, de la comunidad y de las diversas esferas componentes de la estructura social;

4. Satisfacción de las necesidades básicas de la población, a partir de sus propias aspiraciones, sobre todo en los sectores de:

i) salud

ii) nutrición

iii) educación

iv) habitación.

5. Integración externa, federal, regional y municipal.

c) Restricciones

Existen dos grandes restricciones = la necesidad de proseguir todas las acciones en un período de tiempo que sobrepasará ampliamente el período gubernamental y la gran limitación de los recursos financieros los que obligarán a maximizar los resultados de las acciones a emprender y a concebirlas en un esquema de continuidad y progresividad temporales.

III. ESTRATEGIA

Por estrategia se debe entender la manera de conjugar los recursos disponibles, en el tiempo y en el espacio, para alcanzar los objetivos, a partir de la problemática.

La preocupación fundamental de la estrategia deberá ser la de desarrollar el Estado contando con todos los recursos disponibles y preocupándose, fundamentalmente, con la atención de las necesidades básicas de la población.

En este cuadro de referencias fueron escogidas 4 opciones o etapas estratégicas que son:

a) Estructuración de la base económica estatal

Esta estrategia debe permitir la utilización de todos los beneficios emanados del proceso de desarrollo nacional y utilizar los recursos del Estado, que son limitados. Por eso mismo debe haber una cuidadosa selección de oportunidades, establecimiento de prioridades, en un proceso de acciones integradas e integrales, buscando generar empleo, elevar las rentas y mejorar la calidad de vida, actuando en el espacio urbano, rural y rural-urbano.

Esta opción estratégica será obtenida a través de las acciones orientadas hacia el crecimiento económico intensivo, acelerado y moderno. Pero para permitir un desarrollo armónico, es necesario trabajar en un área compensatoria que busque la absorción de los recursos humanos y económicos marginados por la opción anterior (sistema productivo paralelo y compensatorio).

Por otro lado debe ser desarrollado un trabajo de identificación y divulgación de ventajas locacionales a través de selección de oportunidades para los recursos minerales, sol, mar y cultivos tradicionales. Será necesario, todavía, crear nuevas oportunidades de inversión, a través de la dinamización de acciones orientadas hacia la capacitación de recursos humanos, desarrollo de tecnologías (adaptación, identificación y creación) y la oferta adecuada de infraestructura indispensable a la estructuración y consolidación económica.

b) Estructuración espacial del Estado

La estrategia pretende ordenar la base económica en el espacio con definición de relaciones que permitan la integración, maximización y complementación de acciones; estructurar los espacios en términos de contingente poblacional y sus recursos; apoyo directo e indirecto a la base económica y organizar la máquina estatal para ser el promotor de esa organización espacial.

Esta opción estratégica será ejecutada mediante la adecuación de la fuerza de trabajo rural o estructuración del espacio rural a partir de las relaciones Hombre x Tierra, de las vocaciones diversificadas por zonas y de la resolución del problema agua. Será necesaria, todavía, la dinamización del espacio con base en los polos estructurantes de

Natal y su área de influencia, Mossoró/Macau/Açu/Areia Branca y su área de influencia y por fin, Caicó/Currais Novos y su área de influencia.

El éxito de esta línea estratégica está en la estructuración de un proceso dinámico y eficaz de la integración y movilidad de todos los recursos, minimizando el efecto de la distancia y promoviendo la integración urbana, urbana x rural y rural x rural.

c) Relacionamiento externo

El Estado hace parte del territorio nacional y, por ende, la tercera línea de acción estratégica será la mantención de un estrecho y permanente relacionamiento externo con la Nación y la SUDENE.

Este relacionamiento deberá ser destinado al desarrollo: 1) de la capacidad de negociación del Estado; 2) de su relacionamiento económico a nivel de región y país y 3) de la complementariedad de acciones.

d) Organización institucional

Este campo de acción está orientada para:

1) la dinamización de la capacidad operacional del Estado, dotándolo de poder de gestión capaz de llevarlo a desarrollar, al máximo, la promoción, negociación y movilización de recursos necesarios a su desarrollo; 2) desarrollar las actividades de planeamiento y programación de manera racional y eficiente; 3) descentralizar la ejecución de determinadas actividades sin perder el poder de coordinación; 4) buscar la integración de los niveles ejecutivos propios (administración directa o indirecta) y 5) incorporar otras esferas e instituciones en el proceso de desarrollo:

- i) municipios
- ii) entidades de clases
- iii) órganos federales con sede en el Estado
- iv) iniciativa privada
- v) cooperativa, etc.

IV. DIRECTRICES DE POLITICA

Para conseguir los objetivos en el marco de las 4 líneas estratégicas de acción, las directrices de política buscan ofrecer un marco de referencia programática que permita visualizar las opciones previstas para el próximo período de Gobierno, que servirán para orientar las nuevas fases de elaboración del Plan de acción y para indicar al Gobierno federal cuales son las necesidades de apoyo y de incentivos del Estado.

Las orientaciones propuestas se refieren a las 4 líneas estratégicas de acción y a todas las áreas de interés de la sociedad estatal.

A. Directrices para el desarrollo económico acelerado

Se refieren a la intensificación y/o reorientación de las acciones tradicionales y de los programas integrados en ejecución que interesan a los sectores siguientes:

a) Minería

Se tratará de promover la explotación racional de los recursos minerales del Estado mediante políticas de:

- 1) Exploración mineral, desarrollo de procesos y fortalecimiento de la producción;
- 2) transformación industrial en el Estado;
- 3) investigaciones tecnológicas;
- 4) utilización racional de las potencialidades según prioridades.

b) Agropecuario

Se aplicarán políticas de:

- 1) expansión de la frontera agrícola;
- 2) racionalización de la producción y del mercado;
- 3) estructuración de los servicios públicos;
- 4) investigación agrícola aplicada.

c) Industria

Se buscará la consolidación y expansión del parque industrial actual mediante el uso de políticas de:

- 1) incentivación a la producción;
- 2) mejoramiento tecnológico;
- 3) gestión empresarial;
- 4) identificación y exploración de nuevas oportunidades en integración minero-industrial y agro-industrial;
- 5) promoción de polos minero-metalúrgico, químico-metalúrgico y agro-industrial en todos los sectores (recursos humanos, económicos e infraestructurales).

B. Directrices de políticas económicas compensatorias

Estas directrices de política tienden a incorporar los recursos marginados de la economía de mercado y a corregir las distorsiones provocadas por la búsqueda del crecimiento acelerado - Interesan a los programas en marcha así como a nuevos a promover e incluyen:

a) Artesanato

Se buscará consolidar y ampliar las actividades actuales en torno a los recursos naturales abundantes: sol, mar, turismo y minerales, mediante políticas de:

- 1) ampliación de los programas actuales y expansión a nuevos;
- 2) organización financiera y comercial de los programas;
- 3) formación profesional;
- 4) investigación aplicada.

b) Vivienda

Se trataría de expandir experiencias fructíferas y de buscar soluciones para la vivienda popular en base a:

- 1) los lotes urbanizados y programas especializados;
- 2) investigaciones tecnológicas aplicadas.

c) Nuevos programas

Nuevas líneas de acción se promoverán en materia de confecciones, asociativismo rural y micro empresas mediante:

- 1) la identificación y la definición de nuevas líneas de producción vinculadas a las existentes;
- 2) la movilización de recursos y la definición de su base institucional;
- 3) el acompañamiento de los programas.

C. Directrices de naturaleza espacial

El Estado deberá promover acciones destinadas a incentivar y relacionar espacialmente el desarrollo de todas sus zonas potenciales mediante la contemplación de cuatro áreas de intervención programática:

a) Estructuración del espacio rural, a partir de:

- 1) Adecuación de las relaciones Hombre/Tierra, mediante:
 - i) dimensión óptima de la fuerza de trabajo en función del potencial de la tierra;
 - ii) definición de la política de uso de la tierra, uso tradicional y nuevas oportunidades;
 - iii) fomento a la estructuración de pequeñas comunidades rurales.

2) Definición de las vocaciones zonales, mediante:

- i) definición de políticas de zoneamiento rural (énfasis agropecuario);
- ii) creación del sistema de fomento a las actividades zonales;
- iii) estructuración global (equipamiento de producción y comercialización);
- iv) utilización y preservación de los recursos naturales (énfasis en reforestación).

3) Dar solución al problema agua mediante:

- i) determinación de disponibilidad de agua:
 - ii) uso racional para
 - irrigación
 - usos múltiples
 - industrial.
- b) Fortalecimiento de la estructura urbana estatal a partir del triángulo Natal, Mossoró-Macau y Caicó, con políticas para:
- 1) Estructurar el sistema urbano mediante la definición de su dinámica, su papel y sus funciones
(Relacionamiento Regional y Nacional);
 - 2) Areas Menores - Definición de Centros Intermediarios
 - de apoyo al espacio rural
 - de transición con el espacio urbano;
- c) Movilidad e Interconexión de los recursos en el espacio
Reducción del factor distancia como elemento diferenciador principal (aumentar la movilidad de recursos, personas y bienes por la utilización de soluciones tecnológicas innovadoras).

d) Racionalización del relacionamiento externo que se buscaría mediante:

- 1) un mejor conocimiento de las posibilidades estatales y un desarrollo de su capacidad de negociación;
- 2) un mejoramiento del relacionamiento económico al nivel de preinversión e inversión;
- 3) la búsqueda de un aparato productivo complementario al de los Estados vecinos e integrado al de la Nación.

D. Directrices para las infraestructuras

En relación directa con las directrices anteriores están las para desarrollar las infraestructuras tanto para extender las redes generales a todo el Estado como para apoyar las inversiones industriales realizadas. Las principales directrices de políticas incluyen los aspectos siguientes:

a) Energía eléctrica

Se tratará de extender los servicios a toda la población y de suplir las necesidades de los futuros polos industriales, mediante:

- 1) el suministro a los centros urbanos según una jerarquización de necesidades;
- 2) extensión a los más grandes productores rurales, incluyendo las cooperativas;
- 3) desarrollo de fuentes alternativas basadas en los recursos naturales existentes (sol, viento,....);
- 4) suplir las necesidades de SIDENOR en Extremo z y de ALCANORTE en MACAU así como las de los demás polos industriales químico-metalúrgico y minero-metalúrgico.

b) Transportes

Se buscará adecuar las infraestructuras a las necesidades espaciales de interconexión y apoyar a las inversiones industriales, mediante:

- 1) la complementación de la red caminera federal;
- 2) la expansión de la red estatal para complementar las redes camineras y ferroviarias principales;
- 3) la creación de asociaciones municipales para las redes vecinales;
- 4) revisión de la vía férrea MACAU-NATAL;
- 5) modernización del puerto de NATAL.

c) Abastecimiento de agua

Las políticas se orientarán esencialmente al apoyo de las grandes inversiones industriales de MACAU y CURRAIS NOVOS.

E. Directrices para la valorización de los recursos humanos

Se situarían las directrices de política al nivel de las infraestructuras de apoyo al proceso de desarrollo preparando los recursos humanos para afrontar sus nuevas responsabilidades e incluirían las siguientes:

a) Salud-nutrición

Se buscaría un mejor grado de eficiencia y eficacia de los servicios disponibles mediante:

- 1) acciones integradas sectorialmente;
- 2) desarrollo de servicios de salud preventivos y curativos;

b) Educación

Se esforzaría de buscar eficiencia y eficacia de los servicios disponibles mediante:

- 1) la integración sectorial de las acciones;
- 2) el mejoramiento de las características educacionales;
- 3) la formación profesional adecuada a las necesidades futuras.

c) Vivienda

Se orientaría hacia la satisfacción de un nivel de calidad de vida satisfactoria, mediante:

- 1) la programación urbana y rural de los bienes y servicios ofrecidos;
- 2) investigaciones aplicadas a las condiciones ambientales y al nivel económico de la población;
- 3) complementar la acción del sector privado.

F. Directrices para la organización institucional

La preocupación fundamental es dotar la Administración estatal de una capacidad de inducción con plena eficiencia. Para ello se adoptarían dos directrices principales de política:

a) Promoción de la capacidad de gestión del sector público

Se buscaría mejorar la eficiencia administrativa mediante:

- 1) la adecuación de la organización institucional del sector público a las necesidades del proceso;
- 2) el mejoramiento de la eficiencia de la máquina administrativa;
- 3) la formación profesional;
- 4) conocimiento adecuado de la gestión administrativa;
- 5) apoyo de la iniciativa privada.

b) Incorporación de otras instituciones al proceso de desarrollo

Con la perspectiva de utilizar al máximo las capacidades existentes, se trataría de:

1) promover la creación de instituciones regionales (Unidades Técnicas de desarrollo) encargadas localmente de la ejecución de los grandes programas de desarrollo;

2) participación de las instituciones privadas en la ejecución de las acciones gubernamentales.