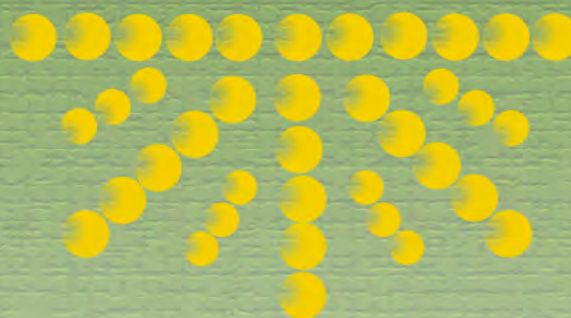


Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina - 2013



Organizadores:
José Celso Cardoso Jr.
Ronaldo Coutinho

ENAP *Caderno EIAPP*

Planejamento Estratégico
Governamental em
Contexto Democrático:
Lições da América Latina



ENAP *Caderno EIAPP*

Planejamento Estratégico
Governamental em
Contexto Democrático:
Lições da América Latina

Organizadores:

José Celso Cardoso Jr.

Ronaldo Coutinho Garcia



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa David de Oliveira

Chefe da Assessoria de Cooperação Internacional: Luís Henrique D'Andrea; *Equipe Técnica:* Ana Paula Soares Silva, Denis Sant'Anna Barros e Julia Helida Costa Mikkelsen
Editor: Pedro Luiz Costa Cavalcante; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Vinicius Aragão Loureiro; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Vinicius Aragão Loureiro

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca ENAP

P7121p Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América

Latina / organização José Celso Cardoso Jr, Ronaldo Coutinho;
prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014.

135 p. (Caderno EIAPP)

ISBN 978-85-256-0071-4

1. Administração Pública. 2. Planejamento Governamental.
3. Planejamento Estratégico. 4. Estudo de Caso. I. Título.

CDU 35.071.2 : 005.51

© ENAP, 2014

Impressão: 1.500 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Assessoria de Cooperação Internacional

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3209

Sumário

Apresentação – <i>Paulo Carvalho</i>	7
Prefácio – <i>Gregorio Montero</i>	9
Introdução – Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina <i>Ronaldo Coutinho Garcia e José Celso Cardoso Jr.</i>	15
Capítulo 1 – Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI – <i>José Celso Cardoso Jr.</i>	29
Capítulo 2 – Planificación estratégica gubernamental en un entorno democrático, lecciones de América Latina: el caso de Argentina – <i>Martín Astarita, Javier Cachés e Mariano Montes</i>	53
Capítulo 3 – Planificación estratégica gubernamental en un entorno democrático, lecciones de América Latina: la ley de víctimas – política que contribuye a la paz y el desarrollo en Colombia – <i>Andrés Alejandro Camelo Giaraldo</i>	69
Capítulo 4 – Planificación estratégica gubernamental en un entorno democrático, lecciones de América Latina: el caso de Costa Rica – <i>Yanory Castillo García e Irene Román Fuentes</i>	77
Capítulo 5 – Planificación estratégica gubernamental en un entorno democrático, lecciones de América Latina: el caso de República Dominicana – <i>Ana Mercedes Salcedo</i>	97
Capítulo 6 – Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente – <i>Roberto Rocha C. Pires, Lucas Alves Amaral e José Carlos dos Santos</i>	115
Notas biográficas	136

Apresentação

Paulo Sergio de Carvalho

As economias da América Latina vêm retomando a sua capacidade de crescimento e superando as atribulações da estagnação econômica, da inflação elevada e da indefinição quanto ao estilo de desenvolvimento a seguir. A retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente, mas explicitou a necessidade de criar condições que permitam a sustentação desse crescimento, principalmente no que diz respeito aos desafios a serem enfrentados para a construção de sociedades menos desiguais.

São mudanças que acontecem num contexto de restabelecimento e aprofundamento dos regimes democráticos, que inaugurou uma promissora onda de ampliação dos direitos da cidadania em direção à justiça social. Recoloca-se, dessa forma, a pauta do fortalecimento necessário das instituições estatais responsáveis pelo planejamento estratégico, em especial a partir da crise econômica internacional de 2008.

Esta publicação é uma coletânea de trabalhos que avançam no conhecimento sobre este novo momento que se abre aos nossos países. Produzidos por dirigentes e técnicos diretamente envolvidos com os temas do planejamento governamental em seus países, trazem contribuições que se distinguem pela atualidade e sentido prático, posto que elaborados também com o propósito de sugerir linhas de ação aos governos, com vistas ao resgate do planejamento no ambiente da democracia.

Os trabalhos foram elaborados como um desdobramento das atividades do curso “Planejamento Estratégico em Contexto Democrático: Lições da América Latina”, realizado em Brasília, entre 1 e 5 de julho de 2013, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O objetivo almejado foi desenvolver a reflexão sobre o planejamento governamental no contexto atual dos estados latino-americanos e discutir a capacidade institucional dos governos para promover o desenvolvimento econômico-social de seus países, com fortalecimento da democracia.

A concepção do curso adotou como pressuposto uma visão propositiva sobre o planejamento governamental, encarado como uma função institucional-chave do Estado para a promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis, com justiça social. Essa visão considera, ainda, que os processos de planejamento devem-se realizar por meio da aplicação de metodologias, instrumentos e práticas que promovam a coordenação e a articulação intergovernamental e abram espaços de participação social. Trata-se de pensar o planejamento como função a ser revalorizada, em conexão com o amadurecimento das democracias, nos países latino-americanos.

A realização deste curso integrou a agenda de atividades da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), no ano de 2013. A EIAPP é uma organização

virtual que coordena as escolas de governo ibero-americanas para a oferta de capacitação em alto nível, voltada a dirigentes e funcionários públicos. Suas atividades se desenvolvem no âmbito do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), organismo internacional que congrega os países da América Latina, Portugal e Espanha em torno do fortalecimento das políticas de gestão pública.

A ENAP tem participado com entusiasmo, a cada ano, da agenda da EIAPP, incorporando os cursos internacionais à sua programação, o que traz à nossa Escola a presença enriquecedora de alunos e professores de diversos países irmãos. Os cursos da EIAPP são espaços privilegiados de convivência, reflexão e debate entre profissionais com ampla bagagem e uma notável diversidade de trajetórias e experiências, em seus países.

Assim, apresentamos esta publicação com muita satisfação e orgulho, como produto do conhecimento gerado em um dos nossos cursos da EIAPP, que se insere de forma oportuna e qualificada como contribuição à compreensão da emergente retomada das políticas de planejamento na América Latina.

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

Prefacio

Gregorio Montero

América Latina exhibe grandes avances en lo que a procesos de innovación en la gestión pública respecta, unos países más que otros, pero no hay duda de que en la mayoría se evidencian grandes y coherentes esfuerzos por dotar a las administraciones públicas de modelos y herramientas de gestión que garanticen un mayor impacto de la acción gubernamental en el bienestar de los ciudadanos, como vía para la legitimación del Estado y sus instituciones frente a una sociedad cada vez más consciente y demandante. Es notorio que las profundas y variadas crisis que han azotado a diversos países del mundo en los últimos años nos han llevado a la reflexión y a la acción consecuente en este sentido.

No obstante, válido es reconocer que el peligro de crisis nos amenaza constantemente y lo seguirá haciendo, por ello nuestros países deben asumir con seriedad las dimensiones técnicas, científicas y de innovación propias de la administración, particularmente en su aplicación al sector público, con miras a mejorar continuamente las instituciones, colocándolas al servicio exclusivo de los intereses de la gente y del desarrollo integral, colocando especial atención en aquellas personas que más necesitan del auxilio del Estado.

Para lograr esto se hace necesario trabajar fuertemente en la cuestión de la educación y la formación, haciendo particular énfasis en la capacitación de los servidores públicos, como forma de que puedan ofrecer a los ciudadanos servicios públicos con mayor conocimiento y calidad. En este aspecto se hace necesaria una mayor comunicación e interacción entre el Estado y los centros académicos; al Estado le corresponde demandar a las universidades y escuelas los programas formativos prioritarios para hacer frente a los problemas y desplegar con éxito sus planes de desarrollo, la academia debe ser consecuente con dicha demanda.

Por tales motivos, desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) hacemos ingentes esfuerzos a través de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP), creada en 2007, a los fines de diseñar y desarrollar programas de estudios que releven los aspectos de gestión más cruciales en el actual contexto de la región, y que, entre otras cosas, sirvan para apoyar la efectiva ejecución de los planes de los gobiernos de nuestras naciones, desde una perspectiva fundamentalmente práctica, claro, sin dejar de lado la dimensión teórico-conceptual, siempre necesaria. Vale acotar que la programación de la EIAPP es el resultado de las propuestas que presentan los países miembros del CLAD en respuesta a la detección de necesidades de capacitación que ellos mismos llevan a cabo.

Estos esfuerzos nos han llevado al establecimiento de alianzas con los institutos y escuelas de gobiernos existentes en nuestros países, dedicados a la formación de funcionarios públicos de los distintos niveles jerárquicos, donde se destacan los trabajos desplegados con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil, la cual, desde su creación en 1986 viene desarrollando de manera sostenida interesantes programas dirigidos a funcionarios públicos de distintos niveles, los que han contribuido grandemente a la consolidación de los procesos de reforma y modernización del Estado en dicho país.

La ENAP y la EIAPP han establecido una productiva alianza que permite desarrollar unos cinco cursos distintos, dirigidos a funcionarios públicos de Iberoamérica con base en ejes tan importantes como Planificación Estratégica, Evaluación de Programas Sociales, Negociación y Resolución de Conflictos, Competencias Conversacionales, Ética en la Administración Pública, entre otros, convirtiéndose la escuela brasileña de gobierno en un pilar para el sostenimiento del programa académico anual que desarrolla la EIAPP en toda la región.

Se llevó a cabo en Brasilia, con ejecución conjunta de la ENAP y la EIAPP, la tercera edición del Curso “**Planificación Estratégica en el Contexto Democrático**”, con la participación de 36 funcionarios de 14 países iberoamericanos. En la coyuntura actual este tema reviste de un gran interés para la región, toda vez que si no somos capaces de prevenir los problemas y proyectar debidamente las soluciones que hacen parte del desarrollo sostenido de nuestros pueblos, el bien común o bienestar social no dejará de ser simple quimera, y el lastre de la crisis estructural continuará haciendo su manifestación cíclica.

La Planificación Estratégica constituye una herramienta de gestión fundamental para prevenir y enfrentar la crisis en la actualidad, ya que proporciona las técnicas y los instrumentos para racionalizar la actuación de la Administración Pública, alineando los recursos disponibles, generalmente escasos, las estructuras, las grandes necesidades, los objetivos y las metas, que permitan cumplir los fines del Estado en función del bienestar de los ciudadanos, la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad y alcanzar el desarrollo sostenido de nuestras naciones. Es preciso entender que en estos tiempos la planificación estratégica constituye un fiel instrumento para la democracia y el desarrollo.

En el marco del programa del referido curso se procuró obtener lecciones que puedan orientar los procesos de transformación en América Latina, a partir del abordaje de temáticas sustantivas como la importancia de la planificación en el gobierno, la incidencia de la geopolítica en la planificación y los procesos de integración regional, así como el papel que juega la planificación en los procesos de reforma del Estado, entre otras; todo esto tomando en cuenta las experiencias de los países de la región, principalmente de los participantes en el curso.

Tan importante como la realización del curso ha sido la decisión que tomaron las autoridades de la ENAP, lo que merece una ferviente felicitación, de sistematizar parte de los resultados y experiencias del curso y publicarlos en el presente libro que da testimonio del gran valor del esfuerzo realizado, y que servirá sin duda de atinada referencia al resto de los países, incluso aquellos que no estuvieron representados en el evento académico. Proyectar con esta publicación las experiencias compartidas y los logros alcanzados más allá de la temporalidad y el espacio, siempre limitados, que ofreció el curso constituye un gesto loable de la ENAP que dará sin duda sus frutos.

El libro está estructurado con la introducción y seis capítulos. La introducción aparece bajo el título de *Gobierno y Planeación en Democracias Progresivas: Desafíos para América Latina*, en la cual se hace referencia a los grandes fracasos y decepciones de nuestra región en torno a los procesos de planificación, también se destaca el reencuentro de muchos de nuestros países con los modelos de planificación con una visión progresista, a partir de factores determinantes del desarrollo como lo son el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad democrática.

Los seis capítulos recogen las experiencias de cinco países, a saber: *Brasil, Argentina, Colombia, Costa Rica y República Dominicana*; cada uno de los trabajos se presenta en base a los desarrollos que se han hecho en estas naciones en torno al tema de la planificación estratégica, destacándose aspectos como la incidencia de los movimientos sociales y la participación ciudadana en los procesos, el influjo de las relaciones internacionales y los esfuerzos de integración regional, las metodologías de planificación adoptadas, el alcance de la planificación, los logros obtenidos, etc.

Todos los autores de los trabajos que conforman el libro son responsables en sus instituciones de temas relacionados con la planificación; en ellos relevan la realidad de sus países, destacando aquellos aspectos en los que las herramientas de la planificación estratégica han incidido de forma determinante en el abordaje y solución de problemas sensibles a la sociedad. Esto indica que el curso, por su enfoque teórico-práctico y andragógico, en el que los participantes asumen también el rol de profesores o facilitadores, se constituyó en un escenario ideal para compartir experiencias y buenas prácticas.

En el caso brasileño (se presentan dos trabajos sobre este país) se destaca la necesidad de reestructurar el Estado para el desarrollo nacional desde un enfoque de planeación estratégica, luego de más de dos décadas de reforma, eso por un lado, por otro lado se resalta la experiencia de los procesos de planificación con participación social; el caso argentino destaca como la planificación gubernamental se constituyó en el instrumento ideal para devolver su rol central al Estado en la toma de decisiones y conducción de los procesos de desarrollo, el que se había perdido como consecuencia de los impactos de las medidas neoliberales de los años de 1990.

La experiencia colombiana expuesta desarrolla la planificación desde la perspectiva de la construcción de la paz, a partir de factores como planes nacionales, planes locales y territoriales y la protección, atención y reparación de víctimas; en lo que a los costarricenses respecta, se destaca que la planificación ha servido para repotenciar la estrategia de desarrollo a partir de la evaluación permanente de la gestión, incorporando modelos de calidad y procurando la mejora continua de las instituciones.

Por último, en el caso dominicano se resalta la conversión de la Estrategia Nacional de Desarrollo a 20 años en una ley del Congreso, dada en 2012, en la cual se prioriza la construcción de instituciones públicas sólidas con participación de los ciudadanos, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, la innovación en la gestión, entre otros.

La publicación de este libro y la oportunidad de prologarlo es motivo de gran entusiasmo y satisfacción para el CLAD por múltiples razones; una de ellas, la solvencia académica y la autoridad moral que tiene la ENAP en la región por la calidad de sus programas; otra, el tema implicado, pues la planificación sigue siendo un eje principal en los trabajos que desarrollamos; así queda demostrado con el documento “La Planificación para el Siglo XXI”, adoptado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada a final del mes de junio de 2013 en ciudad de Panamá, y ratificado por la XXIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica celebrada a mediados de octubre en la misma ciudad.

En dicho documento el CLAD enmarca sus posiciones teóricas y prácticas respecto de lo que debe significar la planificación en el mundo de hoy, tomando en cuenta los

problemas que se han incorporado y los emergentes, como la crisis económica y financiera, la violencia y la inseguridad, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la crisis medioambiental. La planificación en el contexto actual debe abordar con seriedad y firmeza la democratización de la gestión estatal, la distribución equitativa de la riqueza, la inclusión social, la transparencia, la gobernabilidad, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, la reforma del Estado con enfoque de transformación, etc.

Desde hace buen tiempo el Centro ha venido aportando a la comunidad iberoamericana, especialmente a Latinoamérica, los conceptos, doctrinas, buenas prácticas y herramientas que pueden servir de orientación al diseño y puesta en marcha de la estrategia nacional de desarrollo que la mayoría de los países de la región están adoptando, así como a los planes sectoriales e institucionales a través de los cuales se operan los procesos de reforma y transformación del Estado, y por qué no, a los procesos de modernización de la Administración Pública.

En ese orden, cabe destacar las Cartas Iberoamericanas de Función Pública, de Gestión de Calidad en el Sector Público, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de Gobierno Electrónico, de Derechos y Deberes Ciudadanos en su Relación con la Administración Pública, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el Documento una Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, el ya señalado Planificación del Siglo XXI, y otros documentos conceptuales que se presentan en forma de consenso de los países iberoamericanos. Estas cartas, código y documentos reciben la aprobación del Consejo Directivo del CLAD, de las Conferencias Iberoamericanas de Ministras y Ministros de Administración Pública, así como la ratificación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, lo que dota a su contenido no solo de calidad técnica, sino también de legitimidad política.

La planificación estratégica del presente siglo no puede ser concebida sin que se proyecten adecuadamente las grandes líneas para el desarrollo sostenible de nuestros países, tomando en cuenta y priorizando los problemas más sentidos, racionalizando el uso de los recursos disponibles y desarrollando las alianzas pertinentes; el establecimiento de metas de corto, mediano y largo alcance, con sus respectivos indicadores, medibles y fundamentados en las necesidades ciudadanas; todo lo dicho son imposiciones de estos tiempos que vivimos.

Ahora bien, esto no es posible si no contamos con sistemas meritocráticos que garanticen contar servidores públicos profesionalizados, con vocación de servicio y entrega por lo público; se debe contar con un modelo de excelencia que viabilice la gestión de la calidad para entregar servicios satisfactorios y oportunos; es imprescindible poner en práctica los valores del buen gobierno, propiciando la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las herramientas tecnológicas deben ser puestas al servicio de esta gran tarea; se debe fomentar los cánones de la ética y la lucha contra la corrupción en espacios colaborativos entre instituciones y ciudadanía. Solo así es posible garantizar un clima adecuado para la gobernabilidad democrática y la estabilidad política y social, condiciones basales del desarrollo sostenible.

Toda planificación hoy debe reconocer la posición del ciudadano frente al Estado y la Administración Pública, observando sin cortapisas sus derechos y garantías, y el ciudadano a su vez cumpliendo sus deberes y su responsabilidad social; además, los procesos

planificadores deben centrarse en el desarrollo sustentable y el bienestar de las personas, así como en las cláusulas y valores del Estado social y democrático de derecho.

En este escenario de avances y desafíos que se presenta en la región los documentos del CLAD, las lecciones aprendidas y las experiencias de nuestros países, compartidas en el marco del curso que sirve de sustento a esta importante publicación, constituyen un aporte a la planificación estratégica del siglo XXI, por lo que nos colma la alentadora seguridad de que este libro será de gran utilidad, no solo para los funcionarios estatales responsables de los procesos de planificación en sus respectivos países, sino también para los profesionales de la Administración, la Economía, el Derecho, las Ciencias Políticas y de otras ramas del conocimiento científico, así como para políticos, activistas sociales, asesores, consultores, estudiantes y ciudadanos en sentido general.

Esta publicación es otra señal de que, conscientes de los retos, en la región continuamos avanzando.

Gregorio Montero

Secretario General del CLAD

Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina*

Ronaldo Coutinho Garcia

José Celso Cardoso Jr.

Em meados de 2013, tivemos a rica experiência de discutirmos com servidores públicos de diversos países ibero-americanos os desafios de governar as respectivas sociedades nacionais, em progressiva democratização, rumo ao desenvolvimento. Ao longo de nossas conversas e reflexões, estabeleceu-se o consenso de que se tratava de uma das mais ambiciosas tarefas que podemos nos propor. Também generalizou-se entre nós o entendimento de ser essa a aspiração maior de nossos povos. Constatamos, todavia, que muitas das dificuldades para realizá-la advém de uma trajetória histórica recente marcada por aspectos perversos. Temos, portanto, uma tarefa magnificada: reconstruir capacidade de planejar estrategicamente o desenvolvimento nacional, atendendo os democráticos reclamos dos cidadãos, mas partindo de uma base longa e intensamente solapada.

1. Antecedentes nefastos

Há dezessete anos, no I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública (7-9 de novembro de 1996, no Rio de Janeiro, Brasil), o eminente professor Yeheskel Dror¹ afirmava:

“a América Latina é uma grande decepção. Há 50 anos era muito esperado que a América Latina fosse o próximo continente a ‘decolar’, com a Ásia setentrional não sendo nem mencionada entre os candidatos para o desenvolvimento econômico. Mas a realidade desapontou as expectativas: a Ásia setentrional tornou-se uma das áreas de mais rápido crescimento que o mundo jamais viu, enquanto a América Latina na principal área estagnada. É verdade que alguns países da região conheceram sinais recentes de progresso. Contudo, estes podem ser nada mais do que flutuações, com certos desapontamentos seguidos de esperanças injustificadas, como sempre aconteceu no passado”.

Um julgamento duro, mas não injusto. Vivíamos, então, sob o império da ideologia neoliberal, sob os ditames do Consenso de Washington, que apregoavam (são dois: a ideologia e o Consenso) o Estado Mínimo, a impossibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento, a existência de um único caminho a ser trilhado, por nós latino-americanos, para alcançarmos o crescimento sustentado, o bem estar social e integrarmos-nos felizes e realizados no mundo globalizado.

Esse ideário, organizado pelas potências anglo-saxônicas, foi imposto aos países da região em uma difusão mesclada com imposição por parte dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Os principais e mais prestigiados centros acadêmicos anglo-americanos jogaram papel decisivo em tal processo, pois davam aparência “científica” às formulações político-ideológicas, produziam os manuais, os modelos, os instrumentos operacionais e as recomendações técnicas para levá-las à prática. E, principalmente, formavam os professores, técnicos, dirigentes públicos dos países periféricos, os responsáveis pela implementação do receituário por parte dos nossos governos nacionais.

As consequências da implantação dessa estratégia são conhecidas: os problemas socioeconômicos dos países se agravaram, foram reduzidos os seus potenciais e destruídos poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.² As manifestações concretas podem ser encontradas na acelerada degradação do aparato estatal e brutal redução das capacidades de governo, na abertura comercial abrupta, na privatização das empresas estatais, na demissão do governo central de inúmeras atribuições essenciais (mediante descentralização para os outros níveis de governo despreparados para assumir os encargos resultantes), na submissão às pressões dos países centrais para o ingresso em organizações e tratados por eles concebidos³, no baixo crescimento econômico, nas crises cambiais sucessivas, no aumento das vulnerabilidades em diversas dimensões, no dilaceramento do tecido social, entre muitas outras.

Em paralelo a esse processo devastador, ocorre outro que irá reforçá-lo e potenciá-lo. O desmoronamento do socialismo real na Europa, em particular na União Soviética, eliminou alternativas programáticas, encurtou o horizonte utópico, desmobilizou grande parte das elaborações emancipatórias, desorganizou e rebaixou o debate teórico e político-cultural sobre as possibilidades de desenvolvimento na periferia. A concentração unipolar, em escala mundial, do poder econômico e científico-tecnológico, militar, político e ideológico conferiu grande velocidade à onda neoliberal (o thatcher-reaganismo com roupagem acadêmica).

O neoliberalismo engendrou o pensamento e o caminho únicos em quase toda a nossa sofrida Latino América. Eles haviam sido precedidos e foram reforçados pelo avanço das formas simplistas e alienantes de se pensar e explicar o mundo. Ignorando ou fazendo ignorar os problemas complexos, pois exigem saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se multiplicam os especialistas. As formas simplistas e alienadoras do mundo real radicalizaram na criação de especialidades. Ora, é sabido que

“os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...) O recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está ‘tecido junto’, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração”⁴.

No entanto, o que mais se fez foi aprofundar a impossibilidade de se pensar globalmente, de lidar com os problemas complexos referentes aos processos de desenvolvimento nacional.⁵

Tudo se resumia à economia, à estabilização monetária, à política fiscal contracionista, às promessas do comércio livre, à desregulação, às intermináveis reformas. A abertura das fronteiras nacionais seria um fenômeno avassalador e inexorável, sob o qual os estados nacionais perderiam poder e capacidades, já que os espaços da nacionalidade passariam a ser mais virtuais do que delimitadores de soberania. O mercado deificado distribuiria a felicidade e a prosperidade a todos os crentes, reduziria as desigualdades, eliminaria o atraso e acabaria com as crises cíclicas do capitalismo.⁶ Prometeram o nirvana e entregaram crises, desespero, miséria, impotência nacional etc.

Eppur si muove! As sucessivas crises conhecidas, em diferentes momentos e por várias razões, pelos países da região, colocaram sob fortes dúvidas aquela orientação política vigente. Abrem-se, hoje, espaços para questionamentos profundos e para que propostas alternativas se apresentem e ganhem viabilidade eleitoral em alguns países importantes da América Latina.

Novas coalizões políticas, situadas entre a centro-esquerda e a esquerda dos espectros partidários nacionais, começam a chegar ao poder na primeira década dos anos 2000. Trazem consigo o compromisso centrado em um novo tipo de desenvolvimento, com a redução das desigualdades sociais, um crescimento material sustentado e mais equitativo, o aprofundamento democrático, a soberania nacional, a sustentabilidade ambiental, a integração regional. O progressivo fortalecimento desse programa fez com que fosse absorvido (mesmo que parcialmente), inclusive por coalizões de centro-direita governantes em alguns países.

Projetos ambiciosos que requerem governos competentes e organizados para levá-los a cabo, estruturas administrativas compatíveis em quantidade e qualidade, bases legais adequadas e instituições apropriadas, apoio popular amplo e continuamente renovado. Há de se estar preparado para enfrentar os complexos problemas impostos pelos processos de mudança social em larga escala.

2. Anos 2000: democracia em ampliação, governos mais progressistas e a retomada do planejamento

Empreender as transformações socioeconômicas que superem a triste herança das décadas perdidas de 1980 e 1990 impõe que se reconheça a necessidade do planejamento estratégico público. Isso é confirmado, inclusive, pelos países que, em cada tempo, se tornaram líderes. Eles não o conseguiram por acaso, tinham um projeto e o levaram adiante. E fizeram isso com planejamento sofisticado e direção estratégica segura. Mostraram que planejamento é inerente ao processo de governar e um dos seus instrumentos mais essenciais. Evidenciaram que não se governa (vale dizer: colocar em prática e em movimento um projeto de transformação) sob o domínio da improvisação, não se constroem nações soberanas sem um plano estratégico socialmente legitimado e sem um aparato governamental com potente capacidade de planejar e coordenar.

Na segunda metade do século passado, muitos países da região organizaram consideráveis sistemas nacionais de planejamento. Para tanto, contaram com os ensinamentos e o apoio técnico da Cepal. Praticava-se, então, uma modalidade de planejamento normativo que se mostrou efetiva, dado que as nossas realidades

socioeconômicas podiam ser consideradas de baixa complexidade relativa, e na maioria dos países, predominavam ambientes pouco ou nada democráticos. Entendia-se, então, que a industrialização traria o desenvolvimento e resolveria os problemas nacionais.

Cinquenta anos depois, as condições sócio-político-econômicas serão muito diferentes. As transformações acontecidas desde então produziram notáveis diferenças: sociedades mais urbanizadas e heterogêneas, com enorme diversidade de interesses, valores e aspirações; economias mais diversificadas e com segmentos sequer imaginados há mais ou menos uma década; a vida política cada vez mais pautada pelos princípios democráticos, com uma cidadania cada vez mais ativa e a afirmação progressiva do Estado de Direito; comunicações mais céleres; maior exposição ao contexto internacional; entre outras tantas.

Conduzir projetos de transformação social (ou seja, governar) em realidades de alta complexidade e em ambiente democrático exige teorias, métodos e técnicas de planejamento e de governo muito distintas das do passado. A continuidade da própria democracia exige que os governos entreguem o que prometem, que operem competentemente. E os métodos convencionais não possibilitam tanto. Os governos e seus sistemas de planejamento e direção estratégica têm que se tornar mais sofisticados para poderem ser eficazes.

Nem todos os governantes de nossa região entenderam essas exigências e continuam a não dar a devida prioridade à organização de sistemas de planejamento e direção estratégica condizentes. Em muitos países existem ministérios (ou equivalente) de planejamento que não dispõem de poderes, mecanismos, corpo técnico-burocrático qualificado etc. para realizar a necessária tarefa. Quando muito, cuidam de um orçamento convencional, administram bancos de projetos, negociam com organismos multilaterais. Não merecem a denominação que pomposamente lhes atribuem os governantes.

Em alguns casos, isso decorre do fato de esses dirigentes terem projetos pouco ambiciosos, quase sempre atrelados aos interesses das forças dominantes da globalização. Em outros, o corpo dirigente padece de déficits cognitivos sobre a natureza do processo de governar sociedades complexas e, dessa forma, não constrói a institucionalidade estatal criadora das capacidades necessárias para operar sob fortes incertezas, mudanças rápidas, tempo célere, multiplicidade de interesses e de conflitos, poder compartilhado, interações internacionais delicadas, entre outras características exigidas de *expertises*, conhecimentos abrangentes, não departamentalizados, métodos e técnicas adequados, organizações efetivas. Assim, contentam-se com a improvisação, com a normatização imprópria e ineficaz, com os modestos projetos tornados viáveis sem muito esforço, com a atribuição de culpa aos “outros”, consolando-se no autoengano de que trabalham muito ou que a “máquina administrativa” é emperrada e não funciona a contento (por não ter sido por eles reformada para constituir os aparatos requeridos).

3. Um método de planejamento governamental para os novos tempos

Para fazer frente a tais situações, Carlos Matus⁷ avaliou criticamente a sua própria experiência como planejador (Ilpes/Cepal, assessoramento a inúmeros países, ministro do Planejamento do Chile, durante o Governo Allende), encarando realisticamente os processos

de governar, principalmente devido ao fracasso dos governantes imbuídos de altos propósitos e portadores de generosos programas de transformação nacional. A partir de agudas reflexões e da concepção de novos conceitos, de um novo marco teórico referencial, de novos métodos e técnicas, produziu (entre os anos 1970 e 1990 do século XX) uma poderosa síntese (por juntar de modo consistente, sinérgica e operacionalmente, conhecimentos advindos da filosofia, história, sociologia, ciência política, matemática, linguística, economia, administração, cibernética etc.): o planejamento estratégico situacional⁸.

Matus entende o processo de governar como um jogo social dinâmico e complexo, cuja complexidade decorre da existência de atores sociais criativos (não meros agentes com comportamento previsível), com diferentes interesses e na presença de conflitos variados. O jogo é jogado por múltiplos atores, com recursos diversos e sob regras próprias de cada jogo. Os atores podem ser uma força social organizada, instituições, personalidades que controlam centros de recursos de poder, estes, por sua vez, de diversos tipos e naturezas. Caracterizam-se por possuírem um projeto, controlarem um recurso relevante para o jogo e deterem capacidade de produzir fatos no jogo social. Os recursos mobilizados pelos atores para participar de um jogo social são, então, de vários tipos: econômicos, políticos, organizacionais, comunicacionais, conhecimento/informação ou quaisquer outros pertinentes à natureza de cada jogo. Um determinado jogo social, dado o seu âmbito e suas características, será exigente em um determinado recurso crítico, ainda que não dispense o aporte secundário de outros. Por exemplo:

- aprovar uma lei (recursos políticos);
- construir uma hidroelétrica (de conhecimento, comunicacionais, econômicos);
- realizar uma campanha de vacinação (recursos organizacionais e informações);
- transformar o hidrogênio em combustível automotivo (conhecimento);
- mobilizar setores sociais determinados (políticos e comunicacionais).

Na perspectiva do jogo social, governar é, fundamentalmente, enfrentar problemas sociais, presentes ou potenciais; aproveitar oportunidades; manter conquistas sociais. Ou seja, é conduzir processos de transformação (o jogo) mediante ações, para as quais são demandados recursos específicos ou uma adequada combinação deles.

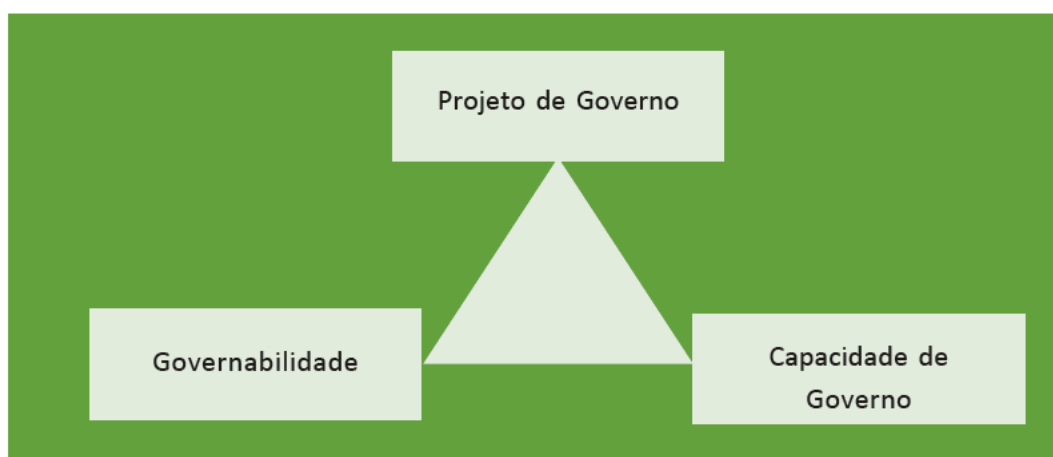
O enfrentamento de problemas e o aproveitamento de oportunidades tornam-se jogos sociais, porque os distintos atores sociais envolvidos em cada um deles têm visões e interesses diferentes sobre quais sejam as melhores soluções a serem construídas ou os objetivos a serem perseguidos.

Ter um atuante sistema de planejamento estratégico, como um dos principais instrumentos para governar, vem do fato de que planejar não é fazer plano. Mas, sim, fazer o plano vigente, ou o plano em ação, durante o desenrolar dos diversos jogos em que se envolve um governo. É preciso ter condições de se fazer uma aposta fundamentada no momento de agir. E o tempo da ação é o presente. Planejar passa a ser o cálculo que precede e preside a ação; ou colocar conhecimento e informação a serviço da decisão sobre como, com quem, onde e quando agir para realizar os objetivos maiores do plano. O planejamento é um processo incessante e contínuo, no qual constantemente, em cada nova situação criada pelo agir anterior, se repetem o cálculo, a ação, a avaliação

de resultados e a correção de rumos. O plano feito no passado estará sempre sendo refeito para se ajustar às circunstâncias.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) pode ser resumido como o sistema que suporta o agir no presente (do dirigente) com direcionalidade, rumo à situação objetivo. Para governar com êxito (realizar o que prometeu) é necessário conseguir, permanentemente, o manejo equilibrado de três variáveis-chave: o projeto de governo, a capacidade de governar e a governabilidade, que compõem o que Matus chamou de Triângulo de Governo (*).

Triângulo de Governo



(*) Carlos Matus – Política, Planejamento e Governo, Brasília, IPEA, 1993.

Projeto de governo é definido como o conteúdo propositivo do programa que um governante e seu partido (ou coalizão) se comprometem a realizar. **Capacidade de governo** pode ser entendida como a qualidade do governante e de sua equipe (capacidade intelectual, firmeza ideológica, experiência, conhecimentos instrumentais), as capacidades institucionais, a organização do aparato técnico-administrativo, as informações disponíveis, os métodos de planejamento utilizados. E por **governabilidade** entende-se o maior ou menor controle de recursos (políticos, econômicos, cognitivos, organizativos, etc.) necessários para realizar os objetivos pretendidos e enfrentar os problemas que se apresentem.

Assim definidos, percebe-se que essas três variáveis inter-relacionam-se continuamente, influenciando-se mutuamente, como pode ser visualizado na figura acima – o Triângulo de Governo. Quem tem capacidade de governo seleciona problemas (o projeto) com base em acurada análise, estabelece objetivos com precisão e viabilidade inicial, construindo governabilidade progressiva. Um projeto de governo mal desenhado reflete baixa capacidade de governo, que, por sua vez, pode conduzir à redução dos recursos sob o controle do governante (que irão para o controle de outros atores sociais). Elevada capacidade de governo permite a realização do projeto de governo, trazendo consigo um acúmulo de recursos de poder (governabilidade), e possibilitando a implementação de transformações mais avançadas.

Governar exige, portanto, o competente e eficaz uso de diferentes recursos escassos (econômicos, financeiros, políticos, organizacionais, de informação, de conhecimento, de popularidade, de tempo etc.), mas não igualmente escassos ao mesmo tempo e nem igualmente necessários nas mesmas porções, para enfrentar os vários problemas que se apresentam, buscando solucioná-los na perspectiva adotada no projeto de governo. E isso requer conhecimento, equipes, informações, esquemas apropriados de coordenação e gestão, de articulação e negociação sociopolítica e de tomada e prestação de contas, entre outros.

O PES concebe o processo de planejar organizado em quatro **momentos** e não em etapas lineares e sequenciais, como era característico do planejamento normativo:

M1 = MOMENTO EXPLICATIVO (foi, é, tende a ser)

M2 = MOMENTO NORMATIVO-PRESCRITIVO (deve ser)

M3 = MOMENTO ESTRATÉGICO (pode ser do deve ser)

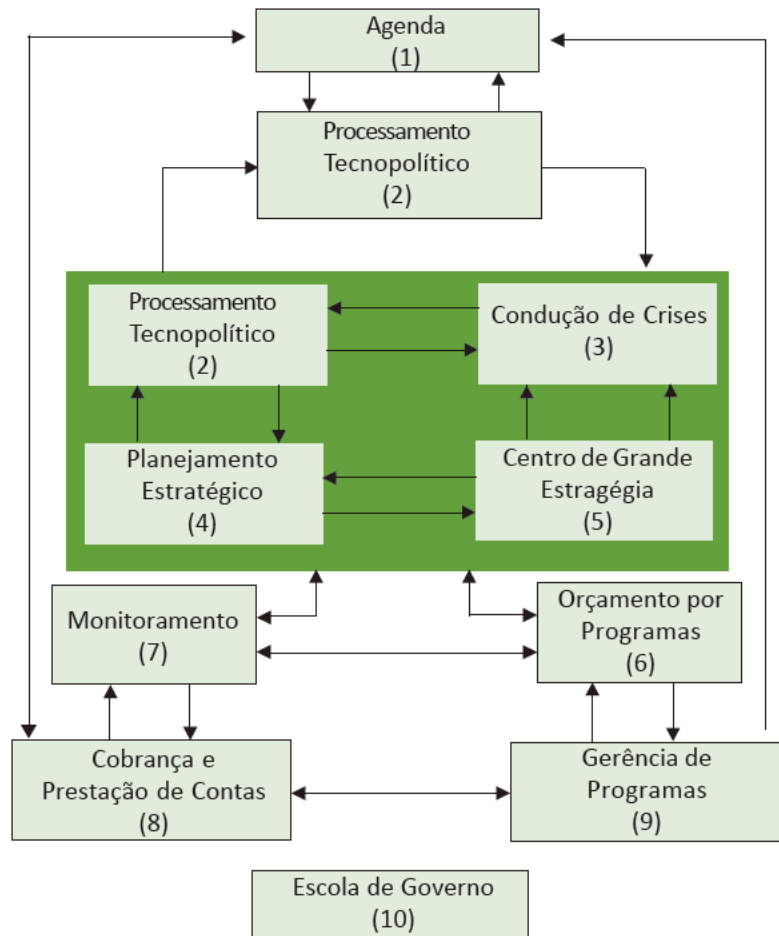
M4 = MOMENTO TÁTICO OPERACIONAL (fazer, avaliar, recalcular e fazer)

Esses momentos se realizam em uma espiral ascendente de forma entrelaçada, mas sob a dominância de um deles. Por exemplo: no M1 o dominante é a explicação da realidade situacional, mas nela estarão também presentes as ideias do que deve ser, se pode ser e de sua operacionalidade. Quando se desenha o plano (M2), se avalia a viabilidade (M3), e se testa a força explicativa de M1 e a capacidade de executar as ações concebidas (M4), e assim sucessivamente, podendo-se voltar a qualquer um dos momentos a qualquer tempo, sem ordem pré-estabelecida.

A implementação de qualquer plano situacional demanda o que Matus⁹ chamou de sistema de direção estratégica. Um conjunto de subsistemas, cada qual responsável por cuidar de dimensões cruciais – constitutivas da complexidade de se tentar conduzir o jogo social para fins específicos –, a situação-objetivo apontada como desejável pelo plano. A figura a seguir permite uma visualização do conjunto.

Na **agenda** o trabalho é o de fazer a alocação do recurso mais escasso, o tempo do dirigente e controlar o seu foco de atenção, fazendo-o concentrar-se no que é importante. O **processamento tecnopolítico** cuida de sistematizar as propostas para enfrentar problemas no dia a dia, última instância antes da tomada de decisão, carregando o peso principal da mediação entre conhecimento e ação (na entrada e na saída do gabinete decisório). O subsistema de **condução de crises** oferece métodos especiais para operar nas emergências, quando decisões críticas devem ser adotadas em tempo acelerado (sala de situação). O **planejamento estratégico** é voltado para o processamento tecnopolítico de um conjunto selecionado de problemas, tem o seu centro junto ao Gabinete do dirigente e setoriais espalhados pela estrutura de execução das ações. O **centro de grande estratégia** é uma unidade de estudos prospectivos, que pensa criativamente opções direcionais. Não serão detalhados os subsistemas de orçamento por programa, monitoramento, cobrança e prestação de contas por desempenho, e de gerência por operações, por serem mais evidentes e conhecidos. A **escola de governo** é um centro de formação em alta direção para o corpo dirigente e

Sistema de Direção Estratégica



também forma os assessores tecnopolíticos como um profissional diferenciado, que consegue integrar conhecimento técnico especializado, pensamento estratégico e capacidade de análise e formulação política. É o principal mediador entre o mundo da ciência e da técnica e o mundo da direção política.

4. Conclusões parciais e plano de organização do livro

Os governos dos países da região ainda não adotam sistema de planejamento e direção estratégicos que os habilitem a enfrentar os complexos problemas que as suas realidades lhes impõem. O acima apresentado é uma amostra ultrarreduzida do que está disponível para a ampliação da capacidade de governar. As nações desenvolvidas, cada uma ao seu modo, construíram os seus sistemas de planejamento e direção estratégicos. E isso ajuda a explicar o porquê de serem desenvolvidas.

O desafio de aumentar a capacidade de governar está sendo posto cotidianamente aos mais altos dirigentes das nações latino-americanas, sem que o reconheçam. Os custos de ignorá-lo tornam-se crescentes, como atestam as seguidas frustrações por não conseguirem realizar o que se propõem ou prometem. As manifestações de insatisfação popular, às vezes violentas, são apenas uma parte do custo por não buscarem

maior grau de amadurecimento e institucionalização da função de planejamento governamental como função indelegável do Estado, visando, por sua vez, ao incremento das suas respectivas capacidades para o ato de governar. A democracia é cada vez mais exigente com os governantes. Eles têm que aprender a governar melhor, sob o risco de colocarem em xeque a própria democracia. E é possível melhorar, como demonstram os seis capítulos que compõem este livro.

Escritos especialmente para esta publicação, os capítulos foram instigados a partir das aulas, debates e reflexões coletivas que se produziram sob o signo do curso internacional, pela primeira vez denominado **“Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina”**.

Este curso se constituiu em certa inovação, em termos de formato e conteúdos, frente ao que já se havia até então ofertado. Não porque o tema da democracia estivesse ausente em programações anteriores em torno do planejamento, e, sim, porque, pela primeira vez, foi tida como perspectiva explícita de abordagem o desafio de se buscar compreender quais limites e alcances se mostram visíveis nas diversas e heterogêneas experiências latino-americanas em curso (várias delas representadas no curso), na articulação entre planejamento e democracia, com vistas à inauguração de uma possível e desejável nova fase de desenvolvimento nacional nos países da América Latina.

Desta feita, aos alunos se pediu que, à luz dos seus conhecimentos acumulados, suas respectivas inserções profissionais nos governos da região, bem como das leituras, aulas e debates do curso, buscassem refletir sobre as experiências recentes de seus respectivos países. Isto em mente, e por adesão voluntária ao convite de escrever, tentariam abordar, para tanto, os seguintes tópicos interligados, a saber: (i) o contexto recente (anos 2000) da inserção internacional de cada país no tabuleiro geopolítico da globalização e da própria América Latina; (ii) os movimentos recentes de redemocratização ou aperfeiçoamentos democráticos em curso, bem como a relação desses no âmbito do processo simultâneo de reestruturação dos respectivos estados nacionais; e (iii) os temas do planejamento governamental e da participação social nos processos decisórios de governo, tais quais em curso em cada um dos países selecionados.

Quanto aos professores e colaboradores diretos do curso, pediu-se a eles que buscassem organizar e produzir os seus textos, espelhando, por um lado, os conteúdos abordados em sala, e por outro, os desafios futuros em vista da problemática central do curso; vale dizer: como conciliar a retomada de certo ativismo estatal – e da própria função de planejamento governamental – nas economias e sociedades latino-americanas, com a simultânea consolidação da democracia representativa como regime dominante de governo, e, em particular, a diversificação de formatos e relativa institucionalização da participação social em níveis, instâncias e assuntos variados de governo, perpassando todo o continente.

Porquanto complexas as questões em pauta, e até certo ponto heterodoxa a abordagem teórico-metodológica adotada, acreditamos ter logrado êxito na empreitada.

Além desta introdução e de dois capítulos escritos por professores do curso (capítulos 1 e 6), outros sete colegas, entre alunos e seus coautores, apostaram na ideia e aceitaram o desafio que lhes foi oferecido, apresentando textos específicos sobre as realidades recentes da Argentina (capítulo 2), Colômbia (capítulo 3), Costa Rica (capítulo 4) e República Dominicana (capítulo 5).

O Capítulo 1, de autoria do professor José Celso Cardoso Jr., revisita a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil e reflete sobre as possibilidades de conciliação entre essas duas importantes funções contemporâneas do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional. A partir de breve resgate histórico, confirma-se a percepção de dissociação e primazia alternada entre planejamento e gestão no País. Durante parte do século XX, teria predominado o “planejamento sem gestão”, ou seja, a busca de objetivos nacionais estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tanto. Já na década de 1990, ganha primazia a “gestão sem planejamento”, isto é, a reforma gerencialista do Estado, desprovida, porém, de conteúdo estratégico mais geral. Para compreensão mais aprofundada do tema, realizou-se, então, esforço inédito de avaliação de documentos oficiais do governo brasileiro, representativos de certa retomada do planejamento público estatal entre 2003 e 2010. Buscou-se averiguar em que medida tais documentos seriam tributários do ciclo recente de crescimento, bem como em que medida poderiam induzir a sustentação de um ciclo mais longo e robusto de democracia e de desenvolvimento no País, conciliando-se, para tanto, participação social e planejamento governamental.

O Capítulo 2, referente à Argentina, de autoria de Martín Astarita, Javier Cachés e Mariano Montes, mostra que, após o colapso do modelo liberal centrado no regime de conversibilidade e em um tipo de dinâmica econômica reprimarizada e altamente dependente de fluxos externos, o país teria adentrado pelos anos 2000 visando instituir as bases de um novo modelo de desenvolvimento. Nessa era de pós-conversibilidade, a despeito da irreversibilidade da globalização em nível mundial e da imperativa necessidade de integração internacional da própria Argentina, reconhece-se que o país seja capaz de moldar sua participação desde que consiga fortalecer o peso e o papel de seu Estado nacional na conformação das novas estratégias econômicas e demandas sociais em efervescência no cenário atual. Para tanto, reitera a importância do planejamento governamental no processo de construção e tomada de decisões, mas sabendo que

“la planificación estratégica situacional parte del supuesto de que la autoridad gubernamental tiene un poder limitado y se inscribe en un contexto complejo, compuesto por múltiples actores sociales orientados a defender intereses específicos. Reducir esta incertidumbre, resultante de sociedades crecientemente democráticas, supone entonces la elaboración de una planificación estratégica que sea capaz de comprender el entorno, definir objetivos y diseñar el curso de acción para la consecución de esas metas.” (MARTÍN ASTARITA, JAVIER CACHÉS E MARIANO MONTES, 2013, p.62)

O Capítulo 3, escrito pelo representante da Colômbia no curso, Andrés Giaraldo, parte de uma realidade específica de conflito interno de longa maturação, vivenciado por seu país há muitas décadas, razão pela qual afirma que

Este proceso de violencia vivido desafortunadamente en Colombia ha afectado la planeación política, económica y social del país y específicamente la implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo que se realizan cada cuatro años y que en los últimos tres gobiernos han incluido capítulos especiales para la atención a víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

Dado todo lo anterior se requiere una constante reflexión sobre la capacidad institucional para promover el desarrollo económico, mejorar la administración pública y la democracia en la vía de los mecanismos de participación como variables internas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que permitan que la generación de proyectos de inversión se adecuen a la población, el territorio y la meta de reparación integral. Esto debe ser un perfil de estudio en los procesos de planeación estratégica de todos los sectores y los niveles. (ANDRÉS GIARALDO, 2013, p.75)

Em outras palavras, afirma o autor que a elaboração e a execução dos planos de desenvolvimento local e dos planos territoriais na Colômbia devem partir dessa realidade específica do país, no sentido de se almejar, antes de mais nada, o fim da violência e o reconhecimento das necessidades de reparação às suas vítimas.

O Capítulo 4, por sua vez, de autoria das participantes Yanory García e Irene Fuentes, relata a experiência da Costa Rica. Após apresentarem o contexto recente de inserção internacional do país no tabuleiro geopolítico mundial da globalização, com ênfase aos tratados e processos de integração aos demais países da própria América Central, as autoras destacam alguns dos movimentos de democratização e suas relações com o processo simultâneo de reestruturação econômica e aprofundamento da democracia em curso no país. Movimentos sociais e políticos recentes, dimensões da participação cidadã e aspectos da democracia e das condições de governabilidade na Costa Rica são tópicos utilizados para estabelecer relações de possibilidades entre a participação social e as instâncias e instrumentos de planejamento à disposição para governo e sociedade no país caribenho, mas reconhecendo que

“En Costa Rica el tema de la planificación gubernamental se ha mantenido hasta ahora de manera muy cambiante, es decir, varía generalmente con cada cambio de presidente (cada 4 años), lo que representa una planificación del país a muy corto plazo, no existe una trazabilidad para los buenos programas que se generan durante un gobierno, por cuanto el siguiente gobierno querrá el reconocimiento para los propios.” (YANORY GARCÍA E IRENE FUENTES, 2013,p.88)

Assim sendo, com base nesse diagnóstico crítico, sugerem as autoras que os sucessivos governos da Costa Rica deveriam ser capazes de amadurecer as instâncias e meios alternativos de discussão das políticas públicas em benefício da população, em particular transformando os atuais fóruns de discussão, a fim de que possam ser muito mais democráticos os processos de formulação de políticas e de tomada de decisões públicas.

O Capítulo 5, relativo ao caso da República Dominicana, foi escrito por Ana Mercedes Salcedo que, seguindo o roteiro sugerido para o texto, contextualizou a inserção do país no cenário recente da globalização, relatou as formas principais de participação e relação da sociedade civil organizada com os governos e as respectivas políticas públicas, e abordou o tema do planejamento a partir do seu sistema nacional de planificação e da estratégia nacional de desenvolvimento. No que toca ao planejamento, destaca a autora que

“la entrada en crisis del enfoque referido, abrió paso al renacimiento de la planificación. Y con ella, el redescubrimiento del carácter complejo del rol del Estado, la necesidad de reforzar su protagonismo evitando los vicios del pasado y la apremiante necesidad de aumentar su efectividad.” (ANA MERCEDES SALCEDO, 2013, p.107)

Em linha com os demais capítulos do livro, aqui também se julga imprescindível maior aproximação e institucionalização de canais mais efetivos de relacionamento entre setores da sociedade organizada e organizações de governo, com vistas à elaboração e execução de políticas públicas em sintonia com as demandas sociais do país.

Finalmente, o Capítulo 6, de autoria do professor Roberto Pires e seus coautores, José Carlos dos Santos e Lucas Amaral, fecha o livro com uma dupla chave de abordagem: por um lado, lança indagações teóricas aplicadas à experiência histórica concreta da América Latina; por outro, vale-se de pesquisas empíricas recentes produzidas, a partir do Ipea, sobre processos participativos, interfaces socioestatais e arranjos institucionais de políticas públicas de âmbito federal no Brasil, tanto para desmistificar quanto para problematizar determinados aspectos dessa intrincada relação entre democracia participativa e planejamento governamental no cenário brasileiro da atualidade.

Retomando as reflexões e provocações iniciais suscitadas nesta introdução, bem como alguns dos desenvolvimentos analíticos presentes em cada um dos capítulos subsequentes, este último capítulo do livro fecha o circuito e sugere, nas palavras dos seus autores, que

“apesar dos avanços visíveis no sentido de uma maior aproximação entre a atividade de planejamento e abertura de canais de interlocução com a sociedade, ainda são amplos os desafios colocados no caminho da concretização do planejamento democrático para o desenvolvimento. Acreditamos que as experiências em curso serão importantes na geração de acúmulo e aprendizado sobre erros e acertos nessa trilha, na qual o planejamento e a participação podem se tornar elementos mutuamente reforçadores no aprimoramento da atuação estatal.” (ROBERTO PIRES, 2013, p.132)

Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade técnico-política de conagração entre democracia participativa e planejamento para o desenvolvimento, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente. Foi essa a aposta analítico-interpretativa deste curso, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes latino-americanos deveriam se impor neste século XXI.

Notas

* Resumo de aulas para o Curso Internacional “Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: lições da América Latina”, ENAP/EIAPP, Brasília, julho de 2013.

¹ Dror, Y. – Melhorando capacidades para governar na América Latina. I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública, 7-9 de novembro de 1996, Rio de Janeiro, Brasil.

² Seja aqui lembrado que esse processo foi antecedido pelo acelerado endividamento dos países da periferia, iniciado com a crise do petróleo, incentivado pela elevada liquidez internacional dos anos 1970, e tornado dramático com a elevação abrupta dos juros americanos entre 1979 e 1982.

³ OMC, Acordos de Basileia, Propriedade Intelectual etc.

⁴ Morin, E. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. São Paulo: Cortez/Ed. UNESCO, 2000.

⁵ A especialização segmentadora começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der. Castro Santos, L. A. Os Significados da Saúde: uma leitura de Aubrey Lewis- Physis. *Revista Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 8(1), 1998.

⁶ Ver, por exemplo, Tavares, M^a da Conceição e Fiori, J. Luis. (Des) Ajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

⁷ “Latinoamérica ha producido importantísimos aportes para el desarrollo de la planificación como instrumento de gobierno y, en particular, Carlos Matus (1931-1998), se destaca como uno de los principales artífices de lo que puede denominarse la escuela latinoamericana de planificación estratégica. Los aportes de Matus hacen centro en la necesidad de crear un nuevo tipo de ciencias: las ciencias y técnicas de gobierno, pensando así a la planificación no como un instrumento de debate intelectual sino como un poderoso medio para gobernar. Ante ello, previene insistentemente sobre la necesidad de aunar la ciencia con la política, para superar el tecnocratismo o la improvisación que caracterizan a los gobiernos de nuestros países. Pensar en conformar una ciencia para la acción y que la política se fundamente en una teoría de la acción es su principal contribución. *“In: Salud Colectiva, vol. 3, nº 1, enero-abril, 2007, pag. 81-91. Universidad Nacional de Lanús, Argentina (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73130107>).*”

⁸ Matus, C. - **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980; **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981; **Política y plan**. Caracas: Iveplan (Instituto Venezolano de Planificación), 1984; **“O plano como aposta”**. São Paulo em Perspectiva, 1991; 5:28-42; **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993; **Reingeniería pública**. Caracas: Fundación Altadir, 1994; **Adeus, Senhor Presidente**. São Paulo: Fundap, 1996; **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo, Fundap, 1996; **Los 3 cinturones de gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1997. **O Líder sem Estado- Maior**. São Paulo: Fundap, 2000; **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

⁹ Principalmente em Matus, C. O Líder sem Estado-Maior. São Paulo: Fundap, 2000 e Adeus, Senhor Presidente. São Paulo: Fundap, 1996.

Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI.*

José Celso Cardoso Jr

1. Introdução

Este artigo procura lançar luz sobre a necessidade de se conectarem – analítica e politicamente – as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, para fins tanto de se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reconstrução do Estado rumo ao desenvolvimento.

A tese da primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão é recurso analítico utilizado para evidenciar a questão da reinante desconexão – durante o chamado *longo século XX do planejamento e da gestão pública no Brasil* – entre ambas as dimensões cruciais de estruturação e atuação dos Estados contemporâneos.

Colocado o problema em tela, parte-se para discussão acerca das contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob a égide dos Planos Plurianuais de quatro anos (PPAs), e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se sob a forma do esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas (de médio e longo prazos) de desenvolvimento para o País.

Ocorre, entretanto, que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Nesse ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2010, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. Assim, o segundo grande objetivo deste artigo consiste em promover uma sistematização e avaliação preliminar desses documentos, buscando averiguar em que medida eles são tributários dessa nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios poderiam induzir, uma vez implementadas suas diretrizes principais, a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado e mais robusto de crescimento.

Tendo os aspectos acima em mente, o restante do artigo está organizado da seguinte maneira. Após esta introdução, faz-se na seção 2 uma recuperação rápida acerca da

trajetória brasileira de estruturação das funções de planejamento e gestão, como forma de situar o momento presente no contexto histórico maior dentro do qual hoje se enquadra. Assim, na seção 3 procede-se à análise propriamente do período recente (2003 a 2010), buscando respostas para as questões levantadas aqui na introdução. Ao final, uma seção 4 resume argumentos e indica caminhos para a reconstrução do planejamento governamental no Brasil.

2. Estado, planejamento governamental e gestão pública no desenvolvimento nacional

Trata-se aqui de reconstituir, de maneira sucinta, a trajetória do binômio planejamento e gestão no Brasil, evidenciando, grosso modo, um longo ciclo composto por três grandes fases da função planejamento estatal, também aplicável, linhas gerais, ao restante da América Latina, a saber: *auge* (décadas de 1940 a 1970); *declínio* (décadas de 1980 e 1990); e *retomada* (primeira década do século XXI), conforme sugestões de Lafer (1970), Bielschowsky (1998), Kon (1999) e Cardoso Jr. (2011).

Para tanto, sem a pretensão de fazer com que os Quadros 1 e 2 possam ser capazes de bem resumir pouco mais de um século de história republicana no Brasil –1889 a 2010, daí falar-se em *longo século XX do planejamento no País* –, acredita-se que seja possível, por meio deles, a explicitação de alguns pontos que parecem importantes para o debate atual.

Quadro 1: Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil – 1889-2010.

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Ausência de planejamento exc1: Convênio de Taubaté exc2: crise de 1929	Montagem do aparato estatal-burocrático	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional. desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Índust. substit. importações Bens de consumo não duráveis Dependência financeirotecnológica	Planejamento não sistêmico exc1: primeiras estatais exc2: Plano Salte	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – Internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I Bens de consumo duráveis Montagem tripé do desenvolvimento	Planejamento: discricionária Cepal: ideologia desenvolvi. Plano de Metas JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II Milagre econômico (1968-1973) Endividamento externo (1974-1989)	Planejamento burocrático-autoritário ESG: Ideologia Brasil-potência PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979)	Consolidação institucional-autoritária	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação Inflação Endividamento externo (1974-1989)	Planos de estabilização, Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) Plano Verão (1989)	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática – CF/88
1990-2010: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação Estabilização Endividamento interno (1995-2005)	Planos de estabilização, Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e Planos plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista e experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2: Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil.

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), Plano de Metas JK – Juscelino Kubitschek e Plano Trienal (CF - Celso Furtado)	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994)	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical
Planos plurianuais (PPAs): PPA 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical – horizontal

Fonte: Elaboração própria.

2.1 A hipótese da primazia alternada entre planejamento e gestão no Brasil

De acordo com o Quadro 1, tem-se que, ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso. Ocorre que, em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário –, a tarefa do *desenvolvimento com industrialização* apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial (CARDOSO DE MELLO, 1998; AURELIANO, 1981; OLIVEIRA, 1985; DRAIBE, 1985). Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a *missão desenvolvimentista* se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

O sentido de urgência que está associado à tarefa industrializante faz com que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos administrativos do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo – vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento.

Em outras palavras, a *primazia do planejamento frente à gestão*, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se, nesse contexto, da montagem dos esquemas de financiamento e de apropriação tecnológica – isto é, suas bases materiais – e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista – ou seja, suas bases políticas.

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades estas tão cruciais quanto as de planejamento para o movimento de desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), como pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg),¹ como ainda pelas inovações contidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme indicam, entre outros, os trabalhos de Enap (1995), Brasil (2002) e Souza (2004).

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento

governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980 e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na *primazia da gestão pública sobre o planejamento* um de seus traços mais evidentes.

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura, vale dizer, concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio desse expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como o processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.²

2.2 Viagem panorâmica pelo longo século XX brasileiro

Ainda de acordo com o Quadro 1, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase que completa de planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. Exceção feita a intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaté em 1906 e da grande crise econômica de 1929, situações estas que na verdade revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometem a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação – por tratar-se, como se sabe, de setor carro-chefe da acumulação de capital no País, bem como de sustentáculo político da oligarquia liberal que comandava o Estado –, o fato é que, nas primeiras estruturas estatais em montagem no período, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração.

Mas não só isso: a incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, porém incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. Típica do patrimonialismo aplicado à gestão pública – traço este que, aliás, reproduz-se e mantém-se presente até hoje – é a ausência de separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado. Essa indistinção chancela práticas de gestão segundo as quais a esfera pública é tida como extensão da esfera privada, cujos códigos, normas e valores dão o tom para a condução pragmática da coisa pública (HOLANDA, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2001 e 2009; ABRUCIO, PEDROTI e Pó, 2009).

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no País. Data dessa década a criação do Dasp (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras sob o signo de valores – ainda tentativamente – meritocráticos. Um dos movimentos mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que, por sua vez, seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista filtra e readapta os códigos e as normas de conduta segundo valores locais. Permanece atávica, portanto, a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática.

De outro lado, conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico nem consolidado como atividade inescapável do Estado, dá passos importantes nesse sentido, por meio de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras – tais como a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), o BNDE (atual BNDES) etc. –, bem como por meio da primeira iniciativa, se bem que malograda, que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cuja sigla, por seu significado, já indica a amplitude e as prioridades do plano, a saber: saúde, alimentação, transportes e energia (cf. quadro 2, além de LAFER, 1970; e KON, 1999).³

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental.⁴ É quando o peso do Estado – e, nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prenhe das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento – que se manifesta em elevação da inflação e aumento do endividamento externo – e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações – que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época –, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes (cf. Quadros 1 e 2).

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do Paeg em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do Decreto-Lei nº 200, que visava a (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira, abre-se período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do Paeg, é expressão desse momento histórico do

planejamento no Brasil a família de PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento) da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte (cf. LESSA, 1978; e CASTRO e SOUZA, 1985, para duas visões opostas que se tornaram clássicas sobre o mesmo momento e fenômeno no Brasil).⁵

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “*missão, hierarquia e disciplina*” – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos.

No período de vigência do autoritarismo-tecnoburocrático no Brasil (O’DONNELL, 1979 e 1982; CARDOSO, 1993), fica claro que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racional-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões.

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do processo de reconstitucionalização que toma forma no País ao longo das décadas seguintes. Ocorre que, se, por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens alijados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isso tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no País, grosso modo, entre 1930 e 1980. Isso porque, em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de *estaginflação* persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social (e, por que não dizer, política!) da população brasileira.

Em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado e toda compreensão e estruturas de planejamento construídas até então, se bem que reconhecidamente não ideais, começam a se esfacelar. Ao mesmo tempo, praticamente todo o esforço de planejamento governamental – se é que se pode chamar assim – passa a se concentrar no curto prazo, em formas de se debelar a inflação que foge ao controle.

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF). Em adição, sacramentam-se na CF/88 diretrizes de planejamento que possuem duas características marcantes: (i) centram-se em horizonte de curto/médio prazo; e (ii) vinculam-se a restrições/imposições orçamentárias, cuja significação e consequências são exploradas a seguir.

2.3 O novo modelo de planejamento ancorado nos PPAs e a primazia da gestão pública gerencialista na década de 1990

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas dessa atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando essa atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas do século XX, em ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais ampla do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.⁶ Ao longo de todo esse período, essa função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar.

A função planejamento foi convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando, apropriadamente, a partir da segunda metade dos anos 1990 (GARCIA, 2000). Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. Pode-se dizer que toda a família PPAs organizava-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- a ideia de processo contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e
- a ideia de compatibilização entre plano e orçamento (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), por meio de detalhamento/desdobramento do plano plurianual em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e os orçamentos da União, criou-se outro instrumento importante para operacionalizar e materializar a compatibilização plano-orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente

Basicamente por meio desses dois grandes princípios, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), já que eles se constituem em importantes

ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do País. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento – de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, processou-se o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

É claro que esse movimento ocorreu em praticamente todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Diante do exposto, não é de se estranhar que, de um lado, o planejamento (mais uma vez: no sentido forte, estratégico e político do termo) tenha, até muito recentemente, desaparecido do raio de possibilidades do Estado. Tampouco é de se estranhar que, de outro lado, a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais, ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação de boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo esse entendimento, racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém não necessariamente de melhor qualidade! –, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura pretérita dos PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que neste trabalho se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado à década de 1990 e princípios da primeira década de 2000.⁷ Trata-se de movimento político que nasceu como crítica às organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self made man*), e instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas – tais como: qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, automação etc. – no âmbito da administração pública. Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser-Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) os seus principais difusores.

Como balanço geral, tem-se elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e a progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos

não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, entre outros. Todos esses são aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país (BRASIL, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2005; ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2009).

Outras dimensões da reforma Bresser-Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como: (i) a concentração sobredimensionada em gestão para o desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; (ii) a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no âmbito do setor público; (iii) o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e (iv) a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menor ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado (cf. PAES DE PAULA, 2005; e BENTO, 2003).

Em síntese, onde e quando o planejamento (no sentido forte e complexo do termo) deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta última torna-se um fim em si mesmo, incapaz de – por si só – induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do País, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que ainda marcam a Nação brasileira.

3. Documentos recentes (2003 a 2010) do governo brasileiro sobre planejamento: síntese e avaliação crítica

Até aqui, o percurso consistiu em resgatar a trajetória algo particular da relação entre planejamento governamental e gestão pública no Brasil, no que se denominou de *longo século XX brasileiro*. Além disso, a seção anterior procurou também situar a problemática do planejamento governamental desde a CF/88, particularmente frente ao que se chamou de a *primazia da gestão pública gerencialista* no País, fenômeno que embora siga em implementação – lenta, gradual e segura! – ao menos desde 1995, vem sendo contrabalançado, desde meados da primeira década de 2000, por certa recuperação do papel protagonista do Estado e do planejamento na definição das estratégias de crescimento e desenvolvimento do País.

3.1 Reativação do Estado e recuperação da função planejamento no Brasil

É nesse contexto, portanto, que se insere agora a discussão que visa a contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.⁸ Para tanto, foram identificados cerca de 30 documentos oficiais representativos de um possível movimento de retomada da *função planejamento governamental* no Brasil entre 2003 e 2010, cuja relação pode ser vista no Quadro 3 e cujos contornos metodológicos para sua escolha e organização podem ser vistos no Anexo 1.

Quadro 3: Documentos recentes de planejamento do governo brasileiro (2003-2010), em ordem cronológica.

1.	<i>Plano Plurianual 2004 -2007 (Plano Brasil de Todos- participação e inclusão)</i> . Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
2.	<i>Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022</i> . Brasília: Presidência da República, Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom), 2004/2005.
3.	<i>Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social</i> . Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
4.	<i>Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior</i> . Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
5.	<i>Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)</i> . Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
6.	<i>Política Econômica e Reformas Estruturais</i> . Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.
7.	<i>Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo</i> . Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2004.
8.	<i>Política Nacional de Habitação</i> . Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
9.	<i>Política de Defesa Nacional (PND)</i> . Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
10.	<i>Plano Plurianual 2008 -2011 (Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade)</i> . Brasília: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.
11.	<i>Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)</i> . Brasília: Ministério da Educação, 2007.
12.	<i>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</i> . Brasília: Presidência da República, 2007.
13.	<i>Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)</i> . Brasília: Ministério da Integração, 2007.
14.	<i>Plano Nacional de Energia – PNE 2030</i> . Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.
15.	<i>Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento</i> . Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008.
16.	<i>Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento</i> . Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2008.
17.	<i>Agenda Social</i> . Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família (PBF), Territórios da Cidadania, Programa Mais Saúde, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura, Política Nacional de Juventude (ProJovem), Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Direitos de Cidadania – mulheres, quilombolas, povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais)
18.	<i>Estratégia Nacional de Defesa – paz e segurança para o Brasil</i> . Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
19.	<i>Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira</i> . Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.
20.	<i>Plano Decenal de Expansão de Energia 2008/2017</i> . Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2009.
21.	<i>Programa Minha Casa, Minha Vida</i> . Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
22.	<i>Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas</i> . Brasília: Ipea, 2009.
23.	<i>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)</i> . Brasília: Presidência da República, 2010.
24.	<i>A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda</i> . Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza, publicado em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). <i>Brasil: entre o Passado e o Futuro</i> . São Paulo: Boitempo, 2010.
25.	<i>Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento</i> . Brasília: IPEA, 2010.
26.	<i>Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas</i> . Brasília: Ipea, 2010.
27.	<i>III Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH -3</i> . Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
28.	<i>Plano Nacional de Mineração – PNM-2030</i> . Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010.
29.	<i>Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB)</i> . Rio de Janeiro: BNDES, IE -UFRJ, IE -Unicamp, 2010.
30.	<i>Brasil em 2022</i> . Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.
31.	<i>Plano Plurianual 2012 -2015 (Plano Mais Brasil)</i> . Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

Fonte: Elaboração própria. Obs.: Embora consultados, os documentos de número 22, 26, 27, 28 e 31 não foram objeto de análise específica neste trabalho. O item 24, mesmo não sendo documento oficial do governo brasileiro, foi incluído por ter sido escrito por dois membros importantes e influentes do Ministério da Fazenda, os quais, além de terem participado ativamente das formulações e das decisões de política econômica ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula (2003 a 2010), souberam sintetizar e explicitar, nesse artigo, a posição considerada oficial do governo brasileiro sobre a política econômica levada a cabo no período citado.

De forma geral, os documentos produzidos no ambiente do *PPA 2004-2007* têm caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. O próprio PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, faz boa caracterização dos problemas do País no início dos anos 2000, que se definem na crítica ao conservadorismo do regime militar, assim como na crítica frente aos impasses e à incapacidade dos governos civis posteriores de enfrentarem as grandes questões da vida nacional. Nesse sentido, o PPA 2004-2007 caracteriza-se menos como instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do País ao início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990.

Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do *PPA 2008-2011*, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com grau de concretude maior, um pragmatismo declarado que busca responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais. A análise dos planos e programas em várias áreas revela tal evolução entre o primeiro e o segundo período. Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, de 2003, deu lugar ao “pragmatismo” da *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*, de 2008; o caráter diagnóstico do *Plano Nacional de Habitação*, de 2004, deu lugar a ações diretas do *Programa Minha Casa Minha Vida*, de 2009.

Impõe-se aqui questionar as razões dessa diferença. Parece acertado concluir que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente condicionados pelos efeitos da estagnação da economia brasileira que perdurou por mais de vinte anos. Na realidade, a experiência de décadas de estagnação econômica gerou para o País a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento, sem que isso tivesse, de certo modo, drásticos impactos, ao tempo que o Estado tinha a sua capacidade de gasto limitada pelos efeitos do baixo crescimento econômico sobre a sua base de financiamento.

Já a nova dinâmica da economia brasileira, a partir de 2004, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008.¹ Em outras palavras: sem ignorar as condicionalidades políticas dos rumos nacionais no período recente, com o crescimento econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental, surgiram condições para que ele avançasse de forma mais concreta. A análise dos documentos mostra que, de fato, o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. A hipótese aqui construída a partir da análise dos documentos é que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos.

Em outras palavras, pode-se dizer que esse movimento aconteceu em chave-dupla: primeiro, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romperem com o *incrementalismo* inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos nos PPA; em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer: do conceito de poupança prévia!) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Nesse sentido, pode-se dizer que a retomada do crescimento em 2004, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Vale dizer: não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que reacendeu a necessidade do planejamento. Deve-se notar também que, uma vez disparados os instrumentos de planejamento num quadro de crescimento, esse movimento foi se acentuando tanto no biênio final 2009-2010 do Governo Lula, como durante todo o governo Dilma (2011-2014), mesmo sob efeito persistente da crise internacional. Em várias dimensões, a resposta à crise foi dada com forte ação estatal, contando com iniciativas planejadas anteriormente. Isso pode ser visto na determinação do BNDES de sustentar os financiamentos antes contratados, ou ainda, na manutenção dos gastos sociais e demais gastos públicos para os investimentos do PAC.

Como consequência, pode-se dizer que a importância recente das iniciativas aqui mencionadas de planejamento, vindo concretamente dos setores e buscando destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de articulação e coordenação intersetorial. Pode-se dizer, também, que, se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, tornava-se absolutamente necessária a mobilização dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petrobrás, os grandes Bancos Públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), além dos Fundos de Pensão, tendo em vista a enorme concentração, no Estado, das decisões de investimento e da oferta global de crédito para a economia.

Nota-se que, atualmente, entre as principais ações de estímulo ao investimento estão o PAC, com investimentos em infraestrutura, o Programa Minha Casa, Minha Vida, com investimentos em habitação, e o Programa do BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES - PSI), com investimentos em bens de capital e inovação. Com a mobilização desses e de outros instrumentos, a participação do investimento total no PIB subiu de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008, e a participação do investimento público no PIB (OGU e estatais), de 1,6%, em 2006 para 2,9%, em 2009, em meio à retomada do planejamento da infraestrutura e de investimentos paralisados.²

Sem dúvida, portanto, questão-chave para o planejamento do desenvolvimento está agora posta em torno das possibilidades de elevação da taxa de investimento global do País. Vários problemas envolvem essa questão, mas, fundamentalmente, dois deles devem ser destacados.

Em primeiro lugar, os esforços de planejamento e da promoção de novos investimentos conviveram ao longo de todo o período 2003-2010 com grande conservadorismo da política econômica, caracterizado pela tríade “juros altos, câmbio valorizado e política fiscal de superávit primário”. Na verdade, a política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento para o crescimento entre 2003 e 2010. São três os focos centrais dessa contradição: (i) as dificuldades de elevação das taxas de investimento (pública e privada), fundamentais para a sustentação do crescimento no longo prazo; (ii) os problemas nas contas externas, amenizados até 2008 pela conjuntura externa favorável ao Balanço de Pagamentos do Brasil, mas estruturalmente presentes; e (iii) as dificuldades de promover maior profundidade e solidez à estrutura produtiva nacional e aos seus mercados.

O segundo problema diz respeito às fragilidades das estruturas internas de financiamento de longo prazo, que pelas peculiaridades históricas do desenvolvimento brasileiro, estão ainda centradas no Estado. No período recente, observou-se enorme esforço dos bancos públicos para garantir crédito aos grandes projetos de interesse nacional. A ação do BNDES, contando com significativa ampliação de seu *funding*, tem se mostrado fundamental. Assim como o papel desempenhado pelo Banco do Brasil (BB) no rebaixamento das taxas de juros ao tomador final, ainda demasiadamente altas no Brasil, e pela Caixa Econômica Federal (CEF), em relação ao financiamento habitacional, particularmente no que se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Apesar disso, na verdade, o potencial de crescimento recente da economia vem explicitando os limites dessa estrutura. Com efeito, pensando por exemplo na montagem do PPA 2012-2015, embora o governo Dilma tenha partido de uma base muito mais favorável do que aquela que amparou os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, as questões centrais a serem enfrentadas nos próximos anos, em termos do planejamento do desenvolvimento, dizem respeito ao financiamento de longo prazo no que tange à sua amplitude e capacidade de garantir todo o crédito necessário para ampliar e sustentar o crescimento. Além disso, frente à persistência da crise internacional em curso, revela-se de fundamental importância a reconquista da confiança do empresariado privado (nacional e estrangeiro) no potencial de crescimento da economia, sem o que os esforços do Governo Dilma para destravar e incrementar o investimento público e induzir o investimento privado cairão por terra.

Nesses termos, é particularmente importante contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento do desenvolvimento, assim como uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento disponíveis, preferencialmente – dada a sua importância – próxima ao comando central do Poder Executivo. Talvez isso seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no País, depois desse ciclo recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais e setoriais de planejamento, por meio de profunda reestruturação e reempoderamento do Estado.

3.2 Recuperação do planejamento em contexto democrático: que caminhos seguir?

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para Presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o País conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do País.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do País em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados neste artigo com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições, como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do País. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado têm se dado no País. Grosso modo, desde a década de 1980, em que se instaurou, no Brasil, o processo de redemocratização, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal, mas também em alguns Estados e em alguns Municípios – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, outra ordem de conclusões gerais deste estudo: trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: (i) incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; (ii) equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e (iii) aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do binômio “planejamento e gestão” para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo País.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes, e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc.), nada justifica o adiamento dessa agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos, vale dizer, a questão do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no País. Em outras palavras, o impacto agregado das políticas públicas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Se essa situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda

como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no País, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso do binômio “planejamento e gestão”, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Em ambos os casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a própria *função planejamento* readquirir *status* no debate corrente atual. Realizar esse esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil, visando a responder a questões do seguinte tipo.

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e quais características e funções deveria possuir, ante a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?

- Quais as características e possibilidades – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – das instituições e instrumentos de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?

- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no País hoje, e que diretrizes se podem oferecer para o redesenho, quando for o caso, dessas políticas públicas federais, nesta era de aparente reconstrução dos Estados nacionais e do planejamento, e como implementá-las?

Então, se as afirmações apontadas neste trabalho estiverem corretas, ganha sentido – teórico e político – uma busca orientada a responder às indagações acima sugeridas. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então torna-se relevante ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Longe de querer conferir ao planejamento um *status* mágico ou superior, assumimos abertamente tratar-se de função contemporânea indelegável do Estado, como o são também algumas funções clássicas (por exemplo, monopólios estatais do uso da força, da representação diplomática externa, da formulação e implementação das leis, da implementação e gestão da moeda, da arrecadação tributária) e outras funções consideradas contemporâneas (por exemplo, estruturação e gerenciamento da burocracia pública, formulação, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas etc.).

Em adição, como hoje já se sabe, a atividade de planejamento governamental não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos,

o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Dito isso, espera-se obtenção de mais maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, que visam à ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

- *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional;

- *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação interinstitucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação interinstitucional, e, de outro lado, a esforço igualmente grande, de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional aqui referido é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, esse esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, nesse caso, embora não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo;

- *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

4. Considerações finais

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado, do planejamento e da gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal – fato este evidenciado pelas sucessivas crises dos países em desenvolvimento, na segunda metade dos anos 90, pela crise internacional em curso desde 2008 e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período sob dominância financeira desse projeto – e de suas consequências negativas nos planos social e político – tais como aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento relativo à efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação –, evidencia-se já na primeira década do século XXI certa mudança de opinião a respeito das “novas” atribuições dos Estados nacionais.

Isso porque, por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte – em outras palavras, não exógeno – do sistema social e econômico das nações, sendo – em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades – particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas, portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada – e reconhecidamente não totalizante –, muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.³

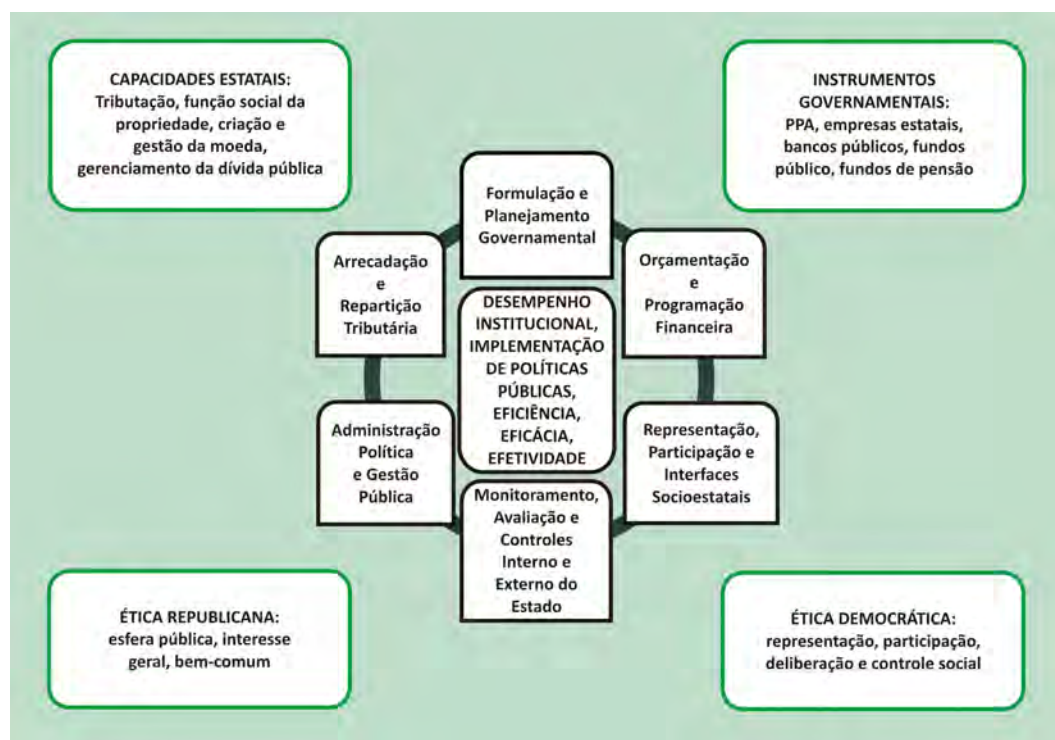
Não é por outra razão, portanto, que neste trabalho se buscou revisitar a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil, visando a refletir sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre tais funções do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. A partir do resgate histórico quanto à atuação do Estado brasileiro ao longo do período republicano, confirmou-se a percepção de dissociação e primazia alternada entre planejamento e gestão no país.

Como visto, durante grande parte do século XX, teria predominado o *planejamento sem gestão*, mal compensado pelo recurso histórico à chamada “administração paralela” e à busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharia primazia um tipo de *gestão sem planejamento*, a qual, desprovida de conteúdo estratégico, promoveu mera racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico, do que é amostra representativa a lista de documentos oficiais do governo brasileiro compilada entre 2003 e 2010.

Diante disso, para avançar, é certo que o debate e o enfrentamento de todas as questões enunciadas neste trabalho requerem o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha papel indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do País. Este texto, então, pretendeu lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que qualificam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro, por meio, oxalá, da organização de um Sistema Nacional de Planejamento Governamental e Gestão Pública no País, tal qual sugerido pela Figura 1.

Figura 1: Elementos a serem considerados na estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

Embora impossível de ser adequadamente explicada neste trabalho, a ideia, a estrutura e o funcionamento de tal sistema é algo ao alcance potencial do Estado brasileiro realizar, ainda mais se considerando o fato de ele ter conseguido constituir e institucionalizar, ao longo do período republicano, *capacidades estatais e instrumentos de atuação* não desprezíveis, passíveis de serem mobilizados pelo que aqui se chamou de “binômio planejamento governamental e gestão pública”, funções estas que também foram se estruturando institucionalmente no mesmo período.

Assim compreendido, tal sistema compõe parte significativa de uma renovada agenda de pesquisa aplicada e de assessoramento governamental direto, na qual o autor vem trabalhando nos últimos anos, e da qual espera conseguir extrair novas interpretações e proposições com vistas tanto a explicitar e aperfeiçoar as ideias contidas na Figura 1, como a mais bem documentar (qualitativa e quantitativamente) a importância e o impacto efetivo de alguns dos elementos sistêmicos do planejamento e das políticas públicas brasileiras sobre a dinâmica econômica recente e sobre as condições de vida de sua população.

Anexo 1: Contornos metodológicos para organização e análise dos documentos oficiais de planejamento do governo brasileiro: 2003/2010.

Metodologicamente, os documentos selecionados foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los – estritamente para fins didáticos – em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: i) políticas micro/macroeconômicas; ii) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; iii) políticas de defesa nacional, energia e meio-ambiente; iv) políticas de desenvolvimento habitacional; v) políticas de desenvolvimento social.

O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é: o período relativo ao PPA 2004-2007, e aquele relativo ao PPA 2008-2011.

BRASIL / SETORIAL	PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010
POLÍTICAS MACRO E MICROECONÔMICAS	.2003: Minfaz - Política macro e reformas estruturais. .2004: Minfaz - Reformas micro e crescimento econômico de longo prazo. .2008: Minfaz - A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E PRODUTIVO, INFRAESTRUTURA, TERRITÓRIO E LOGÍSTICA	.2003: MDIC - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). .2007: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1). .2007: Min. Integração Nac.- Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). .2010: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2). .2011: PDP – Brasil Maior: Política industrial e de desenvolvimento produtivo.
POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL, ENERGIA E MEIO-AMBIENTE	.2004: PRESI/BR - Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) – biocombustíveis e mudanças climáticas. .2008: MinDef - Estratégia Nacional de Defesa (END). .2009: EPE/MME - Plano Decenal de Expansão de Energia (PNEE 2008 / 2017). .2010: MME - Plano Nacional de Mineração 2030.
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL	.2004: MinCid - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política Nacional de Habitação (PNDU/PNH). .2009: MinCid - Programa Minha Casa, Minha Vida (PAC2 / MCMV).
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	.2003: MDS - Programa Fome Zero e Programa Bolsa Família (PBF). .2007: MEC - Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). .2008: Presi/BR - Agenda Social. .2010: PNDH-3 .2011: PBF – Brasil sem Miséria: combate à fome e à pobreza.

As hipóteses gerais para justificar cada um dos critérios acima mencionados, os quais, por sua vez, organizam a própria construção do trabalho expresso neste artigo, foram as seguintes.

1. Critério temático ou setorial: conforme se discute ao longo do artigo, teria sido a retomada do crescimento econômico, em contexto de descrença em relação à ideologia até então dominante dos mercados eficientes, o fator principal a impulsionar a retomada do planejamento no Brasil em período recente. Em outras palavras, sustenta-se aqui a tese de que teria sido a recuperação do crescimento em níveis mais elevados que aqueles prevaletentes ao longo das duas últimas décadas (motivado por fatores não provenientes de ações claramente planejadas do governo) o fator a deflagrar e até mesmo a exigir, agora sim, ações de natureza setorial – daí a ideia de organizar os documentos segundo grandes setores ou áreas correlatas de atuação governamental – no sentido de diagnosticarem os principais problemas em cada área e daí estruturarem linhas diretas de ação setorial, geralmente em perspectivas prospectivas de financiamento dos investimentos necessários ou requeridos para saltos sobretudo quantitativos nas respectivas capacidades de oferta ou produção em cada caso.

2. Critério temporal ou transversal: tomando-se como pressuposto que os Planos Plurianuais, 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade), foram os principais documentos globais de planejamento do País no período – conforme previsto pela CF/1988 –, as descrições e as análises foram feitas considerando tal divisão temporal, ou seja, a produção de documentos oficiais de planejamento nos marcos dos respectivos PPAs.

Bibliografia

- ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa (1967-2007), 2007.
- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. Caxambu: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2009.
- AURELIANO, L. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BENTO, L. V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. In: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago de Chile, 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Seges/MPOG, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- _____. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- CARDOSO, F. H. Planejamento e política: os anéis burocráticos. In: _____. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- CARDOSO JR., J. C. *Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento*. Salvador : XIV Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009.
- CARDOSO JR., PINTO, E., LINHARES, P. T. (eds.) *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília: Ipea, Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, v. 3, 2010.
- CARDOSO JR. J. C. (org). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP); MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional*. Brasília, 1995.
- GARCIA, R. C. *Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: Ipea, 2000.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2009.
- _____. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín*. Brasília: Ipea, 2010.
- LAFER, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- KON, A. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LESSA, C. *A estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.
- MATUS, C. *Estrategia y plan*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- _____. *Planificación de situaciones*. Caracas: Cendes, 1977.
- _____. *Política y plan*. Caracas: Iveplan, 1984.

- _____. *Planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: COLLIER, D. *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- _____. *El Estado burocrático autoritário*. Buenos Aires: Belgrano, 1982.
- OLIVEIRA, C. A. B. *O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.
- PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- RODRIGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 4, 2004.

Notas

* Este texto corresponde a versão ligeiramente modificada do texto Estado, Planejamento, Gestão e Desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI, premiado com o 1º lugar na convocatória de trabalhos promovida pelo ILPES-CEPAL para a 1ª Jornadas de Planificación del Ilpes, Santiago do Chile, 2013. Para esta versão aqui, o autor agradece as recomendações gerais de aperfeiçoamento do Comitê Acadêmico do Ilpes, bem como os valiosos comentários e sugestões proferidos pelos colegas da Enap, José Luis Pagnussat e Dennis Sant'Anna Barros.

² Não que as concepções e as práticas de planejamento experimentadas ao longo, sobretudo, da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, tivessem sido perfeitamente bem-sucedidas. Tanto que, em trecho retirado de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6), lê-se que: “O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar ‘normativo’ um antônimo de ‘estratégico’ (MATUS, 1972, 1977, 1984 e 1987). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos – condenáveis – do planejamento normativo: *i*) um único sujeito planifica: o Estado; *ii*) com foco em um único objeto: a realidade nacional; *iii*) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; *iv*) facilitado pela crença de que seu ‘objeto’ obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; *v*) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois *vi*) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e *vii*) o plano era autossuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido”.

³ A rigor, o Plano Salte não é a primeira tentativa de planejamento no Brasil. Isto porque o DASP foi criado com a incumbência de elaborar os planos quinquenais (o primeiro foi o Plano Especial em 1939 - Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, com vigência de 5 anos); o segundo foi POE em 1943 - Plano de Obras e Equipamentos, para ser implementado entre 1944 a 1948; e apenas depois o Plano Salte, elaborado em 1947, enviado ao Congresso em 1948, para ser implementado entre 1949/53, mas só foi aprovado em 1950, para vigência entre 1950/54. De todo modo, o Plano Salte pode sim ser considerado a primeira iniciativa que se poderia denominar de plano de ação estatal global para a economia.

⁴ Nesta década, alguns marcos são importantes, tais como: a CMBEU (de julho de 1951 a julho de 1953), a Criação do BNDE em 1952 e da Petrobrás instituída em 3 de outubro de 1953, dentre outros.

⁵ Importante mencionar que antes do IIº PND na década de 1970, haviam sido formulados os seguintes planos: (i) o PED (1968/70) – Plano Estratégico de Desenvolvimento; (ii) o Programa de Metas e Bases de Ação do Governo (1970/72); e (iii) o I PND (1972/74), promulgado em 4 de novembro de 1971. Além desses, houve ainda o Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, mas todos com baixa capacidade de implementação efetiva.

⁶ Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6): “*i*) há uma multiplicidade de atores ‘que planificam’; *ii*) buscando influir em partes de uma realidade complexa; *iii*) sujeita a interpretações variadas (multirreferência);

iv) cujo processo de evolução é de ‘final aberto’ (indeterminação que decorre de uma mescla de ‘relações causa – efeito’: regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); *v*) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; *vi*) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e *vii*) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável. (...) Essa síntese se estrutura com base no autor mencionado (MATUS, 1972, 1977, 1984 e 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) e posteriormente do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou.”

⁷ Esse movimento tem suas raízes fundamentais derivadas do pensamento neoliberal presente na Escola Austríaca de Hayek, na Escola de Chicago de Friedman, na Sociedade de Mont Pelerin, que incluía nomes importantes do pensamento ocidental, como os próprios Hayek e Friedman, além de Popper e outros. Além desses, é importante mencionar a influência de autores que cumpriram o papel de ajudar na edificação tanto da teoria da escolha racional e da escolha pública, como na edificação dos movimentos Reinventando o Governo (Osborne & Gaebler) e A Terceira Via (Giddens), ambos após os experimentos práticos dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Esses trabalhos, por sua vez, ajudaram a difundir, em conjunto com as escolas e as faculdades de administração de empresas, negócios e Master of Business Administration (MBA), as empresas de consultoria empresarial e de mercado, os gurus empresariais e a mídia dos negócios, tanto a ideologia geral como as práticas do gerencialismo para os governos, por meio do movimento apelidado de Governança Progressista, do qual alguns dos principais expoentes pelo mundo foram: Tony Blair (Inglaterra), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos), Helmut Schroeder (Alemanha), Leonel Jospin (França), Antonio Prodi (Itália) e Carlos Salinas (México). Para uma revisão crítica e ampla desse assunto, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003).

⁸ Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar essa crença são: *i*) depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii*) ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições e dos mercados.

⁹ E apesar da semiestagnação em curso entre 2011 e 2013, fruto, em grande medida, do aprofundamento da crise econômica e financeira internacional, o fato é que a postura do governo brasileiro continua pró-ativa, buscando sobretudo destravar obstáculos à retomada dos investimentos públicos e privados e outras medidas de rebaixamento dos custos domésticos de produção.

¹⁰ Mesmo assim, a maior taxa de investimento entre 2003 e 2010, obtida em 2008 (18,7% do PIB), é praticamente a mesma de 1995, claramente insuficiente diante das necessidades do País.

¹¹ Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. A respeito, ver Ipea (2009) e Cardoso Jr. (2009).

Planificación Estratégica Gubernamental en un entorno Democrático, Lecciones de América Latina: El Caso de Argentina

*Martín Astarita, Javier Cachés e
Mariano Montes*

1. Introducción general

La Argentina es una república representativa y federal, organizada en 23 provincias y una ciudad autónoma. Con una población de aproximadamente 40 millones de habitantes, el país presenta indicadores de desarrollo humano muy altos en comparación con el resto de América Latina.

En términos económicos, su Producto Bruto Interno (PBI) es de más de US\$475.000, ubicándose 25° en el ranking mundial y constituyendo una de las economías más grandes de la región. Su estructura de producción se basa en los productos primarios (soja, trigo y carne bovina, entre otros) y en la industria nacional (en particular el sector automotriz y electrodomésticos). Clasificado por el Banco Mundial como un país de ingresos medio-altos, la Argentina se erige como una de las naciones emergentes con representación en el G20.

Esta breve presentación ofrece información básica para comprender el desarrollo del trabajo, que se divide de la siguiente forma: en la sección 2, se describen las características generales de la estructura económica y social de la Argentina y se detallan las claves de su inserción en el mapa global en los últimos veinte años; en la sección 3, se da cuenta de los principales procesos de democratización política en dicho período; en la sección 4, finalmente, se explica cuál es la dinámica de la planificación gubernamental en la elaboración de políticas públicas.

2. La inserción argentina en el mundo en las últimas dos décadas

El análisis sobre el modo en que la Argentina se ha vinculado en el concierto internacional en los últimos veinte años supone indagar, ante todo, en el tipo de modelo económico y social que ha imperado en nuestro país en dicho período, pues ello repercute, directa e indirectamente, en la naturaleza y modalidad relacional con el resto de las naciones.

En tal sentido, es posible identificar dos sub-períodos en la etapa analizada. El primero de ellos se da en los años noventa, en los que rigió un modelo neoliberal centrado en el régimen de convertibilidad y en un tipo de estructura económica re-primarizada y dependiente de los flujos externos, en el que se impulsaba el fortalecimiento de las

relaciones con Estados Unidos y un alineamiento irrestricto con los dictados provenientes de los organismos internacionales de crédito (FMI y Banco Mundial). El segundo sub-período es el de la post-convertibilidad, durante el cual la Argentina implementó un modelo económico con un tipo de cambio competitivo, mediante el cual la economía recuperó su impulso, reconstruyó su maltrecho tejido industrial y encaró un fuerte proceso de desendeudamiento, factores que en conjunto posibilitaron, en el ámbito internacional, la adopción del multilateralismo y el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur.

2.1. La inserción argentina en el mundo en los años noventa

El modelo neoliberal, cuya vigencia en nuestro país se da entre 1976 y 2001, reconoce dos etapas. La primera de ellas se transcurre durante el gobierno de facto (1976-1983). La segunda se desarrolla durante la década de los noventa, fundamentalmente bajo la administración Menem. Es recién en este sub-período en el que la Argentina abandona definitivamente el patrón de acumulación sustentado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

La consolidación y profundización del modelo neoliberal se logró a partir de la convergencia del programa de reformas estructurales (privatizaciones, desregulación y apertura económica) y del régimen de convertibilidad. De conjunto, dichas reformas, inspiradas en lo que dio en llamarse el Consejo de Washington y que fueron aplicadas en términos similares en la mayoría de los países de la región, implicaron la supresión o modificación de diversas modalidades de intervención estatal en la economía, que habían sido características centrales del modelo ISI. Eran los tiempos en los que la “globalización” se entendía de manera unívoca de acuerdo con lo estipulado por la ortodoxia económica: el Estado debía reducirse a su mínima expresión y subordinándose a un proceso de creciente integración mundial en el que imperaba una racionalidad exclusivamente economicista.

Uno de los ejes, entonces, del programa de reformas fue el proceso privatizador, que ha sido destacado tanto por su alcance como por la velocidad con el que fuera implementado (Banco Mundial, 1996). En efecto, en unos pocos años, fueron transferidos al sector privado una gran cantidad de activos públicos ubicados en diferentes áreas y actividades: energía eléctrica, gas y petróleo, agua, telefonía, correos, entre otras (Gerchunoff y Llach, 2003).

La desregulación fue otro de los ejes centrales. En un tiempo relativamente breve, se suspendió la mayor parte de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y los beneficios a la producción local derivados del comercio nacional por parte del Estado. También se derogaron los regímenes de promoción industrial, regulaciones al comercio interior y exterior, intervenciones y controles de precios, entre otros aspectos importantes (Azpiazu, 1999).

El tercer componente de estas modificaciones estructurales se vincula con la apertura económica, política que había sido iniciada por la dictadura militar, pero que bajo el gobierno menemista alcanzó una mayor intensidad y profundidad y, al igual que en los otros dos casos, se caracterizó por su celeridad. Al respecto, en los dos primeros años del gobierno menemista (1989 y 1991) el arancel promedio de la economía argentina descendió de 26,5% a 11,7% (Azpiazu, 1995).

La sanción en 1991 de la ley de Convertibilidad (Nº 23.928), que fijó la paridad de la moneda local con el dólar, dio sustento al programa de reformas y además subyació en su implementación la misma lógica de suprimir una esfera de intervención estatal. En efecto, aunque el objetivo inmediato del régimen de conversión fue la estabilización de precios, su puesta en marcha significó vedar al Estado de la posibilidad de intervenir en el mercado cambiario y monetario (limitando fuertemente la capacidad gubernamental de planificar los procesos de política económica).

Durante los primeros años de la puesta en vigencia del régimen convertible se registró una mejora en los indicadores económicos, fundamentalmente por la tan deseada estabilidad de precios y por la utilización de capacidad ociosa. Sin embargo, considerada en su conjunto, el crecimiento económico a lo largo de la década analizada fue más bien magro: entre 1991 y 2001 el PBI creció a un promedio anual de 2,7% (Basualdo, 2006). Peor aún ha resultado el desempeño industrial, que fue inferior al registrado para el conjunto de las actividades económicas: el coeficiente de industrialización del país, que mide la participación de la industria en el PBI global, descendió entre 1989 y 2001 del 18,8% al 15,3% (Azpiazu y Schorr, 2010). Así, se profundizaron las tendencias hacia la re-primarización y desindustrialización del país que se habían iniciado con la última dictadura militar y trajo nocivas consecuencias en términos sociales: aumento de la desocupación, de la marginalidad y exclusión, de la pobreza e indigencia.

El perfil económico adoptado resultó coherente con el paradigma que rigió en materia de comercio exterior, basado en la teoría de las ventajas comparativas. Según esta concepción, Argentina debía aprovechar sus ventajas naturales (producción agropecuaria), y no despilfarrar recursos en sostener un tejido industrial artificial que requería cuantiosos esfuerzos fiscales y trabas comerciales diversas para sobrevivir. Asimismo, sumado a la ola de globalización, nuestro país entabló y profundizó lazos de integración regional, concretamente el MERCOSUR, aunque ello estuvo guiado esencialmente por motivaciones económicas. Así, el balance resulta contradictorio: a lo largo de la década aumentó considerablemente el volumen comercial entre los socios del bloque (especialmente con Brasil), pero al mismo tiempo se agudizaron con el paso del tiempo problemas vinculados con la falta de integración institucional y política, lo cual expuso a la economía argentina a una mayor vulnerabilidad frente a los cambios macroeconómicos en el país vecino (Chudnovsky y Fanelli, 2001).

Por sus características estructurales, el régimen convertible resultaba sumamente dependiente de los flujos externos. En efecto, la apreciación cambiaria generaba un déficit permanente en el sector externo. El desbalance en las cuentas del comercio exterior se originaban tanto por el boom de las importaciones (alimentado no solo por el revalúo de la moneda local sino también por la liberalización comercial) como por el menor valor agregado de nuestras exportaciones. Esta situación, sumado a los crecientes intereses de la deuda externa, demandaba cuantiosos recursos y capitales del exterior. En dicho esquema, el gobierno menemista se veía compelido a generar las condiciones propicias para atraer inversiones extranjeras, condiciones que, cabe aclarar, eran traducidas como imperativos por los organismos internacionales de crédito y que apuntaban, en esencia, a una profundización de la liberalización y desregulación de la

economía y a una mayor limitación de la capacidad del Estado Nacional para reorientar los procesos de política económica.

La vulnerabilidad de la economía argentina frente a la situación internacional se expuso de maneras diversas y en repetidas oportunidades: primero fue la crisis en México en 1995, conocida como efecto tequila; luego, la crisis del sudeste asiático, en 1997, con la devaluación del Rublo; y finalmente, en 1999, la devaluación del Real en Brasil, que marcará el comienzo del fin del régimen convertible. No menos importante fue la delicada situación de la deuda externa: con una economía en recesión durante tres años (1998-2001) y la profundización del déficit en el sector externo, Argentina encontró crecientes dificultades para afrontar sus obligaciones financieras.

El fin de la convertibilidad en enero de 2002 se expresó en una crisis integral: en el aspecto económico el país entró en cesación de pagos; desde el punto de vista social, quedó al borde de la desintegración con un amplio número de desocupados y de sector sumidos en la pobreza más extrema; y en términos políticos, con movilizaciones populares, una profunda crisis de representación política e inestabilidad institucional. Era el fin del neoliberalismo en Argentina.

2.2 El modelo de la post-convertibilidad: una nueva forma de integración

En los inicios del siglo XXI gran parte de los nuevos gobiernos de la región adoptaron, con matices y diferencias, un esquema de desarrollo alejado de los preceptos neoliberales. Argentina no ha resultado una excepción dentro de esta tendencia general: tras el estallido de la convertibilidad, se impuso en nuestro país un nuevo modelo de acumulación sustentado en un tipo de cambio competitivo, lo que reimpulsó nuevamente la economía: en el transcurso de una década, el país registró sostenidas tasas de crecimiento, aceptables rendimientos fiscales y comerciales, un profundo proceso de desendeudamiento, y una caída significativa en los niveles de desempleo, exclusión y desigualdad social.

Asimismo, en el transcurso de estos últimos diez años y como rasgo característico del nuevo modelo de desarrollo, se han redefinido las fronteras entre Estado y sociedad, y más precisamente, entre Estado y mercado. En efecto, en gran medida como reversión de las tendencias imperantes en los años noventa, aunque sin llegar a constituir una réplica de la matriz estado céntrica del modelo ISI (Cavarozzi, 1996), el Estado argentino ha recuperado en los últimos años muchas de sus funciones y capacidades, entablando con la iniciativa privada una relación de tipo complementaria y ya no de suma cero como en el pasado.

La recuperación económica argentina tras la crisis del régimen de convertibilidad ha sido sostenida. Entre 2003 y 2012, la Argentina creció en promedio a una tasa anual del 7,2%, mientras que el sector industrial, en el mismo lapso, creció a un promedio anual de 7,5%, es decir, por encima del promedio general del PBI.

En el último tiempo, además, Argentina logró revertir una negativa tendencia histórica característica del modelo ISI, por la cual el crecimiento del producto generaba estrangulamientos permanentes en su sector externo (el denominado problema del “*stop and go*”, que se ha replicado, con sus particularidades, en otros países

latinoamericanos). Desde 2003, junto con las elevadas tasas de crecimiento económico, nuestro país ha logrado mantener superávit en su cuenta corriente. No casualmente, a lo largo de esta última década se ha evidenciado un mayor dinamismo de las exportaciones de origen industrial respecto de las de origen agropecuario. El buen desempeño en el frente externo, cabe mencionar, también se debió a la mejora en los términos de intercambio para los productos que exporta nuestro país. Esta situación internacional propicia fue el denominador común para América Latina (*“el boom de los commodities”*), y permitió que en estos últimos años no solo se observen en la mayoría de los países de la región sostenidas tasas de crecimiento sino también una reducción en los niveles de pobreza y de indigencia.

Otro aspecto digno de mención en el caso argentino de los últimos años ha sido el proceso de reestructuración de la deuda pública iniciado en 2005. La política de desendeudamiento implicó que la deuda pública total pasara de 166% del PBI en 2002 a 41% en la actualidad. Esta medida confirió mayor margen de maniobra y autonomía al Estado argentino frente a los organismos internacionales de crédito, marcando una importante diferencia con lo ocurrido durante los años noventa.

La buena performance económica del país impactó positivamente en términos sociales. En efecto, se observa una mejora, a lo largo de la década analizada, de todos los indicadores en este rubro: caída en el nivel de desempleo, reducción en los niveles de pobreza e indigencia, achicamiento en la brecha de desigualdad, entre otros.

Este proceso de paulatina recuperación del rol del Estado ha sido coincidente con lo ocurrido en gran parte de Latinoamérica, y supone un nuevo entendimiento de la globalización y de la forma en que cada país debe integrarse al mundo. A diferencia de los tiempos de hegemonía neoliberal, en los que el Estado era un actor prescindente en los procesos de integración, en la actualidad se ha asumido que el mero crecimiento de los intercambios económicos no basta por sí mismo para forjar y profundizar los vínculos entre naciones. En otras palabras, aunque el proceso de globalización sea tal vez irreversible, el modo en que cada país internaliza los costos y beneficios de dicho proceso depende en gran medida de la actuación y el papel de sus respectivos Estados.

Lo dicho encuentra cabal ratificación, para el caso argentino, a partir de 2008, cuando se desató en el mundo una profunda crisis económico-financiera, cuyo epicentro reside en las economías centrales aunque sus efectos, en un mundo interconectado, se hacen sentir en todo el mapa global. En tales circunstancias, el Estado argentino ha tenido la capacidad de desplegar una serie de medidas e instrumentos capaces de revertir o al menos morigerar los efectos perniciosos de la debacle económica mundial. La disponibilidad de reservas en manos del Banco Central, el desendeudamiento, los superávits fiscal y comercial, la posibilidad de efectuar políticas monetarias y cambiarias, son herramientas de política concreta, que señalan un cambio respecto del período neoliberal, en el modo en que la Argentina ha decidido encarar el proceso de globalización.

Parte de este cambio, finalmente, se ha evidenciado también en un reposicionamiento del tipo de acuerdos y lazos de cooperación que la Argentina ha forjado en los últimos años. Dos preceptos centrales han marcado esta nueva etapa: por un lado, una adhesión irrestricta a los principios del multilateralismo, y por otro, la

prioridad al incremento en las relaciones Sur-Sur. Fiel expresión de esta nueva concepción es la creación en 2008 de la UNASUR, organización en cuyo proceso de gestación nuestro país ha sido decisivo. A diferencia de otras instancias regionales (como el MERCOSUR), centradas principalmente en la integración económica, la UNASUR apuesta por la construcción y fortalecimiento de una identidad regional y un ordenamiento bajo los principios del multilateralismo, los valores democráticos y el respeto irrestricto por los derechos humanos.

3. Estado y actores sociales en el proceso de democratización reciente

En un proceso que involucró a toda América Latina, la Argentina emprendió en la década de los ochenta la transición a la democracia. Las elecciones populares de fines de 1983 no se inscribieron dentro del viejo esquema que oscilaba entre mandatarios civiles débiles y parcialmente legitimados y gobiernos autoritarios militares, sino que señalaron un punto de inflexión, un cambio de época que inclinaba el péndulo definitivamente hacia el polo de la democracia representativa y el estado de derecho.

La presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) contribuyó a dejar atrás la Argentina pretoriana induciendo a que los actores políticos y las instituciones públicas internalizaran las reglas, las normas y los procedimientos del juego democrático. En un entorno internacional y doméstico complejo (por la crisis económica externa y los patrones de inestabilidad política interna), el gobierno radical y una sociedad civil diezmada por la violencia política y el terrorismo de Estado vividos en la década previa incorporaron definitivamente el estado de derecho como condición necesaria por la disputa por el poder político.

Desde entonces, dos grandes movimientos políticos tuvieron lugar en estos veinte años de democracia: el menemismo y el kirchnerismo, ambas expresiones políticas provenientes del peronismo. Cada uno de estos procesos históricos debió enfrentar contextos alternativos, de los que se derivaron opciones de política pública y legados institucionales diversos. En este apartado detallaremos, entonces, los procesos de democratización de las instituciones públicas, los actores políticos y las estructuras sociales sobre los que se sustentó esta etapa.

La hiperinflación de 1989 generó las condiciones de posibilidad para la estructuración de un clima de opinión favorable a la reducción del Estado y al avance de las reformas de mercado, enjundiosamente impulsadas por los organismos de crédito multilaterales. Tal mandato fue recogido por el presidente Carlos Menem, quien se impuso en las urnas en base a la promesa de una “revolución productiva” y luego traicionó su programa electoral para implementar salvajemente las recetas neoliberales. Tras la estela del Consenso de Washington (cuyas premisas fueron repasadas en la sección anterior), las reformas de mercado dejaron como saldo un Estado desarticulado y endeudado, una sociedad fragmentada y desigual y un sistema político profundamente deslegitimado.

Este aletargado proceso de destrucción de la Argentina históricamente igualitaria e inclusiva abrevó en 2001 en una crisis económica, política y social sin precedentes. La sucesión de cinco presidentes en una semana y el colapso parcial del sistema de partidos (tras la

profunda retracción de una de las dos fuerzas políticas clásicas, el radicalismo) se tradujo en una severa deslegitimación de la clase política y en el fin del paradigma neoliberal.

En este contexto surge la fuerza política que dominó la escena pública en los últimos diez años. Como una línea interna del peronismo, primero Néstor Kirchner y luego su esposa Cristina Fernández emprendieron un proceso de reversión de las reformas de mercado que signaron la década de los noventa. La reactivación económica, a partir de la dinamización del mercado interno y la recuperación de empleo, un Estado más activo y presente a través de la concertación de intereses económico-sociales, la re-estatización de empresas estratégicas, la ampliación de fondos públicos, la autonomía respecto a los organismos de crédito internacional a través del desendeudamiento externo y el mejoramiento de los principales indicadores sociales son algunas de las características que distinguieron esta etapa.

Estas políticas, como consecuencia, han motivado una reconstrucción de las capacidades institucionales del Estado, que dispone en la actualidad de mayores recursos y herramientas para planificar el proceso de decisiones públicas y para generar las condiciones para el desarrollo en el mediano plazo.

Como la transición a la democracia en los noventa y la liberalización económica de los noventa, el nuevo giro progresista de la década de los 2000 en la Argentina se inscribió en una tendencia regional, replicada en diversos países de América Latina. En un contexto de post-neoliberalismo, estos gobiernos se orientaron a revertir -con desigual intensidad- los legados impuestos por las reformas de mercado y apelaron a la reducción de las brechas sociales (antes que a la libertad de mercado) como principal bandera política.

Con todo, ¿qué balance se puede hacer de los últimos veinte años de estabilidad democrática en la Argentina? ¿Qué procesos de democratización se han desarrollado y cómo se vinculan estos cambios con la evolución del Estado Nacional argentino? Procuraremos responder estos interrogantes atendiendo a dos niveles de análisis: las instituciones de gobierno y los actores sociales.

Con respecto a la primera dimensión, Argentina es una república federal -como Brasil o Estados Unidos- con una forma de gobierno presidencial y un Congreso bicameral. El representante del Poder Ejecutivo es elegido de forma directa por el electorado, por un mandato de 4 años, con la posibilidad de ser reelecto una sola vez. La Cámara de Diputados está compuesta por 257 integrantes, elegidos en 24 distritos en proporción a su población (aunque las provincias más chicas están fuertemente sobre-representadas en virtud del mínimo de 5 representantes por distrito). La Cámara de Senadores, por su parte, se rige por un criterio de representación territorial y cuenta con tres legisladores por provincia.

Durante estos veinte años de democracia reciente, y siguiendo un patrón presente a lo largo de todo el siglo xx, la política argentina ha sido principalmente ejecutivo-céntrica. Esto no implica que el contenido de política pública sea impuesto unilateralmente por el Presidente, sino que éste es el actor principal del sistema político, quien define la orientación general del gobierno y en cuya figura se concentra la atención de la opinión pública. La historia de liderazgos fuertes en nuestro país

incide en la determinación de una dinámica política eminentemente personalista, centrada en el titular del Ejecutivo.

El Presidente argentino, sin embargo, no gobierna solo. El proceso de toma de decisiones públicas combina un entramado de múltiples actores de veto que incluye a las dos Cámaras de la legislatura, a los gobernadores provinciales e, inclusive, al poder Judicial (con capacidad de revisar la legislación sancionada a través del control de constitucionalidad).

En las dos últimas décadas, las instituciones de representación política en la Argentina han transitado un árido camino, del cual no obstante han salido fortalecidas. Si la década de los '80 contribuyó, como vimos, a consolidar y dejar atrás las dudas respecto a las instituciones de gobierno democráticas, hacia fines de los '90, con los nocivos efectos producidos por el paradigma neoliberal, las instancias de representación política comenzaron a ser drásticamente cuestionadas por la opinión pública. La clase política en conjunto y los partidos, envueltos en múltiples casos de corrupción, perdieron legitimidad y confianza vis a vis una sociedad civil crecientemente apática. En este proceso, la liberalización económica tuvo efectos concretos sobre la estructura social (desarticulación y atomización de sectores históricamente organizados) que se tradujeron en formas de competencia política volátiles e inestables (sistemas políticos menos participativos, instituciones políticas menos *accountables* e identidades sociales más difíciles de representar políticamente) (Kurtz 2004).

Esta crisis de representación, extensible a diversos países de la región y del mundo, derivó en la Argentina en el estallido de 2001. Bajo la consigna de "*que se vayan todos*", las movilizaciones ciudadanas motivaron la caída del Presidente De la Rúa y señalaron el divorcio de la sociedad respecto de sus representantes. A pesar de todo, esta crisis sin precedentes apuntó contra la clase política antes que contra las instituciones de representación democrática. La demanda de renovación exigía un cambio de los agentes políticos (figuras que dominaban la escena desde el retorno democrático) y del modo de hacer política (corrupto, sectario, servil de los intereses minoritarios), pero no de las instituciones de representación democráticas. En esta coyuntura crítica, la democracia en tanto forma de gobierno nunca fue puesta en cuestión, y en los últimos diez años se ha encarado un proceso de re-legitimización de la política y, en última instancia, de las instituciones de gobierno.

Corresponde, ahora, repasar los cambios atravesados por los actores sociales en las últimas décadas. Influyendo en el Estado generalmente de manera indirecta y no a través de la representación política, el empresariado argentino organizó históricamente sus intereses en torno a estructuras sectoriales. De este modo, las preferencias de política económica de cada sector -generalmente contradictorias entre sí- han sido expresadas por las principales organizaciones patronales: la Unión Industrial Argentina (UIA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), entre otros.

Las asociaciones de negocios han actuado como intermediarios ante un sistema político poroso de sus intereses (a través de la influencia de los *policy makers*, la financiación de campañas, etc.). De todos modos, la relación entre Estado y empresarios

ha variado a lo largo del período analizado. Durante los noventa, en el contexto de liberalización económica y de desarticulación de los arreglos institucionales de la ISI, el gobierno buscó la cooperación de los principales grupos empresarios concediéndoles rentas más o menos permanentes en compensación por los eventuales perjuicios ocasionados (Etchemendy, 2011). Sin embargo, esta estrategia inhibió las posibilidades de internalización de los grupos económicos y limitó su desarrollo de negocios. Finalmente, los años kirchneristas marcaron una mayor intervención estatal en la administración de negocios y obtención de rentas, lo cual provocó cortocircuitos abiertos con ciertos sectores de negocios, como los agrarios.

El sector de los trabajadores, por su parte, atravesó severas transformaciones. Los sindicatos nucleados en torno a la Central General de los Trabajadores (CGT), organizacionalmente fortalecidos desde la primera presidencia de Perón durante el contexto de la ISI, constituyeron desde entonces un actor colectivo de peso en la intermediación de intereses de los trabajadores frente al Estado. Durante el proceso de apertura y liberalización económica de la década de los noventa, sin embargo, el declive del mundo industrial y la expansión del sector informal debilitó profundamente al movimiento sindical sobre todo en su capacidad de inserción en el peronismo, ya que vio limitada su capacidad de aportar votos, recursos y la paz social que había caracterizado la etapa previa (Levitsky 2004). De todos modos, a pesar de la implementación de un programa de desregulación de las relaciones laborales propia de los tiempos neoliberales, los sindicatos preservaron recursos organizacionales estratégicos (como el monopolio de la representación) que les garantizaron conservar poder institucional.

Dichos recursos fueron esenciales para la reconfiguración de la relación Estado y sindicatos durante los 2000 (Etchemendy y Collier 2008). En un contexto de recuperación del empleo y de reconstrucción del sector industrial, los sindicatos se convirtieron durante los gobiernos kirchneristas en un actor central de la coalición de gobierno y vieron mejorar tanto cuantitativa como cualitativamente su posición relativa a través de instancias de negociación tripartita como los Convenios Colectivos de Trabajo, las paritarias o el Consejo del Salario Mínimo.

A su vez, la liberalización económica de los '90 produjo en la Argentina otros efectos en la estructura social. Dicho proceso disparó las tasas de desempleo y disminuyó la relevancia del sector de trabajadores formales e industriales, desarticulando así la organización social típica de la ISI y lesionando, como vimos, la capacidad de participación política de los trabajadores organizados. De manera subyacente, las reformas de mercado generaron la irrupción de los sectores informales y movimientos sociales como un actor relevante en el proceso de toma de decisiones públicas en la Argentina, tanto por su incidencia en términos sociales como por su capacidad de movilización. De este modo, en los años 2000, los gobiernos estructuraron lazos con estos sectores a partir de instrumentos de política social expansivos (programas de transferencia de ingresos, servicios y pensiones) y de nombramientos selectivos en el aparato estatal. Como resultado, el Estado argentino ha ido construyendo en la última década mecanismos de contención de los movimientos sociales e instancias de concertación de intereses tanto con los trabajadores organizados como con los sectores de negocios.

Como balance de los treinta años de estabilidad democrática, una política sobresale por haber alcanzado acuerdos inter-temporales: la subordinación definitiva de las fuerzas militares a la autoridad civil. El alfonsinismo impulsó este proceso con el Juicio a las Juntas y la sanción de las leyes de defensa y seguridad interior; el menemismo la continuó con la eliminación del servicio militar obligatorio (debilitando con esto la influencia castrense sobre la sociedad civil); el kirchnerismo, finalmente, consolidó esta política reafirmando la conducción civil de las fuerzas armadas y emprendiendo reformas sobre el sistema de defensa (al respecto, ver el Plan Estratégico del sector en la sección 3).

Con todo, los procesos económicos y políticos repasados hasta aquí dan cuenta de las transformaciones y los procesos de democratización que el Estado, sus instituciones de gobierno y los actores de la sociedad civil han atravesado en los últimos veinte años. Esta caracterización, entonces, nos permitirá examinar con mayor claridad en la siguiente sección la trayectoria de la planificación gubernamental en nuestro país.

4. La planificación gubernamental en el proceso de toma de decisiones

“La presencia en una mesa de todas las partes de un reloj no le permite hacerlo funcionar a alguien que no tiene un plan de montaje. Un plan de montaje es una estrategia. En política, puede uno ponerse a gritar o puede pensar en el montaje de las piezas” (Accardo 2010).

Gobernar implica conducir procesos de transformación social mediante acciones concretas. Para que tales acciones adquieran la coherencia necesaria para superar las conductas parciales de los actores sociales, es preciso desarrollar una planificación estratégica. A diferencia de la postura clásica, que sobre-determinaba la capacidad estatal para incidir en los procesos colectivos, la planificación estratégica situacional parte del supuesto de que la autoridad gubernamental tiene un poder limitado y se inscribe en un contexto complejo, compuesto por múltiples actores sociales orientados a defender intereses específicos (Matus 1993). Reducir esta incertidumbre, resultante de sociedades crecientemente democráticas, supone entonces la elaboración de una planificación estratégica que sea capaz de comprender el entorno, definir objetivos y diseñar el curso de acción para la consecución de esas metas.

En este sentido, ¿cuál ha sido la trayectoria de planificación gubernamental en la Argentina? A partir de 1976, con la instauración del modelo neoliberal, Argentina atravesó un proceso de paulatina pérdida de las capacidades estatales para establecer programas de planificación gubernamental de mediano y largo plazo. En el plano ideológico, ello quedaba justificado con la idea de que era el mercado y no una institución corrompida e ineficiente como el Estado quien debía guiar el curso económico y social del país. En tal sentido, el gobierno de Menem en los años noventa marcará una profundización de este viraje en materia de planificación, en consonancia con las reformas pro-mercado y la consolidación del modelo neoliberal por el que transitó nuestro país por aquella época. Así, los instrumentos y programas de planificación que habían sido característicos

del modelo ISI progresivamente fueron desapareciendo y cediendo espacio a la iniciativa privada y al mercado en general como asignador de recursos.

Tal como se ha visto en las secciones anteriores, tras la salida de la convertibilidad, en forma progresiva, el Estado ha recuperado gran parte de sus funciones y capacidades, generando de esa manera la posibilidad de volver a establecer esquemas de planificación gubernamental. Sin embargo, los planes diseñados en la última década en la Argentina son sectoriales y su elaboración y diseño quedan a cargo del Ministerio que maneja el área de competencia que se trate. Esto supone una diferencia respecto de lo ocurrido durante el período de vigencia del modelo ISI en nuestro país, cuando la planificación no solo era de largo plazo sino que también asumía una impronta de coordinación activa entre todas las áreas y organismos del Estado⁴. Así, todo parece indicar que la lógica de planificación que ha imperado en la post-convertibilidad ha sido la de un Estado que interviene de manera precisa y selectiva, en ciertos sectores críticos, y no con la ambición de establecer una planificación general.

Tal vez como una excepción a esta tendencia es posible mencionar la creación, en diciembre de 2011, de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (SPEPD). Concebida como una sucesora de la antigua Secretaría de Política Económica, que oficiaba como institución planificadora en el pasado (Gómez y Muller, 2013), la actual Secretaría tiene como misión, al menos formal y normativamente, desarrollar esquemas de planificación general. A continuación, se describen algunos de los objetivos que posee institucionalmente y que están referidos, en su mayoría, a la planificación (Boletín Oficial Nº 32.319 y 32.293):

- Coordinar el diseño, elaboración y propuesta de los lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo.
- Coordinar el desarrollo e instrumentación de los mecanismos institucionales que aseguren la sistematicidad, coherencia, unidad y organicidad en la toma de decisiones de las diferentes áreas de la jurisdicción ministerial, en lo que es materia de su competencia.
- Efectuar la evaluación del impacto económico del cumplimiento de las políticas, planes y programas ejecutados en el ámbito de la jurisdicción ministerial, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico sobre su efectiva instrumentación.
- Articular las relaciones que desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se establezcan con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional, a los fines de asegurar la coherencia y fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política económica.
- Entender en la programación regional y sectorial de la política económica nacional, coordinando su accionar con las jurisdicciones involucradas.
- Evaluar el impacto sobre la economía local de los cambios en el contexto internacional.
- Entender en la formulación del plan estratégico de desarrollo nacional.
- Coordinar con las jurisdicciones del Estado Nacional con competencia en la materia las acciones del Consejo de Planeamiento del Desarrollo a fin de establecer los lineamientos para el desarrollo de largo plazo.

Dependiente de la Secretaría en cuestión, se ha creado la Subsecretaría de Planificación Económica, encargada de diseñar los instrumentos necesarios para la implementación y seguimiento de las políticas tendientes a promover la diversificación y el fortalecimiento de la matriz productiva nacional, así como también fortalecer el desarrollo regional, en línea con la estrategia nacional de desarrollo. A tal fin, realiza análisis y seguimiento de la dinámica económica a nivel sectorial y regional, tanto en el corto como en el largo plazo. Uno de sus objetivos consiste en elaborar y proponer un plan estratégico de desarrollo nacional de mediano y largo plazo, que tenga como ejes la producción, el empleo y la diversificación de la matriz productiva nacional. Asimismo, tiene como función coordinar con las distintas jurisdicciones involucradas la implementación de dicho plan.

Más allá de sus funciones y objetivos formalmente declarados, la SPEPD ha sido creada en un contexto marcado por la crisis económica mundial, cuya influencia en nuestro país y en el resto de América Latina comenzó a hacerse visible especialmente en el último bienio. En tal sentido, es posible interpretar su génesis como un intento por parte del Estado Nacional de incrementar los esfuerzos tendientes a coordinar y unificar una estrategia de desarrollo que morigere las consecuencias nocivas planteadas por la coyuntura internacional.

Debe decirse, al margen de estas consideraciones, que la creación de la SPEPD, de todas formas, no ha significado una verdadera reversión del carácter sectorial de los planes de planificación establecidos en la Argentina en la última década. En la práctica, el centro neurálgico en donde se toman las decisiones en materia de políticas públicas y se establecen los criterios y líneas estratégicas de desarrollo reside en el vértice del Poder Ejecutivo. Esa línea directiva informal que emana de la Presidencia de la Nación -dado que no existe una estructura normativa que la institucionalice-, que determina en gran medida el carácter de la planificación actual, no ha variado con la creación de la SPEPD⁵.

4.1 Planes de Planificación de carácter sectorial

A continuación, se detallan los programas de planificación de carácter sectorial más importantes de la última década. Como se ha dicho anteriormente, la formulación de estos programas, en cuanto a su contenido, está a cargo de los Ministerios que resultan competentes en el área en cuestión. Asimismo, un común denominador de dichos planes reside en que han sido elaborados con la participación de distintos actores y grupos de la sociedad civil. Ello responde a la concepción según la cual la planificación no debe remitir a una lógica puramente tecnocrática, en el sentido de ser confeccionada exclusivamente por funcionarios públicos. Por el contrario, el criterio bajo el cual han sido diseñados los planes que se describen a continuación consiste en suponer que el éxito de cualquier política pública depende, en definitiva, de generar un amplio espacio de deliberación e intercambio de ideas entre todos los actores involucrados.

- **Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010–2016, (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).**

Este Plan surge como una consecuencia al conflicto suscitado por la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, cuyo clímax fue en el año 2008. Pretende así construir una respuesta desde el Estado, a partir de una visión que combina elementos políticos y técnicos, desde una metodología participativa.

- **Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Ministerio de Planificación Federal).**

Creado en 2004, es uno de los instrumentos de concreción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, una guía para el despliegue de la inversión pública en el territorio con el objeto de construir una Argentina integrada, equilibrada, sustentable y socialmente justa. Una característica constitutiva del proceso de construcción del PET es el trabajo conjunto de la Subsecretaría con otros sectores públicos nacionales con incidencia en la planificación del territorio, con los equipos de planificación provinciales y con las áreas de planificación de otros países suramericanos. Si bien el PET se puso en marcha en 2004 con el objeto de formular un plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, esta meta se diversificó y hoy comprende una gran cantidad de líneas de acción en constante actualización, en el convencimiento de que la planificación estratégica territorial es un proceso más que un producto, que debe ser flexible para contemplar tanto las demandas urgentes del corto plazo como las visiones de desarrollo del largo plazo.

- **Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 (Ministerio de Industria)**

El Plan Estratégico Industrial 2020 se lanzó en 2011. Contó con la participación de trabajadores, empresarios, universidades y representantes del sector público y privado, trazó objetivos generales para la industria argentina como lo son tener un crecimiento anual del 5% PBI y del 7% del PBI industrial. También tiene como meta alcanzar en el año 2020 exportaciones por 167.000 millones e importaciones por 139.000 millones de dólares, reducir la tasa de desempleo al 5%, con la creación de 1.500.000 puestos de trabajo y llegar a un nivel de inversión del 28% sobre PBI. De este modo, el Ministerio de Industria cuenta con objetivos validados por 2.500 participantes de 11 cadenas industriales de valor, que debatieron, analizaron e hicieron sus aportes a los lineamientos y objetivos fijados.

- **Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), 2007-2011**

Con la sanción del CPDN, por primera vez en la historia del país el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado en su totalidad por la conducción política del Estado. Por normativa, cada Ciclo de Planeamiento debe iniciarse tras una Directiva de Política de Defensa Nacional impartida por el Poder Ejecutivo. El CPDN estableció las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa nacional en el corto, mediano y largo plazo, adecuando periódicamente las necesidades de las políticas de defensa a las alteraciones del escenario estratégico registradas por la conducción civil del Estado (Anzelini y Poczynok 2013).

- **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (Secretaría de Turismo, hoy Ministerio de Turismo).**

El plan comenzó a diseñarse en 2004, con la participación de casi 600 actores directos del turismo, de distintos puntos del país, de manera participativa. Fue concebido desde el pensamiento prospectivo y abarca cuatro fases, a escala federal y a escala regional. El objetivo general del plan federal es constituirse en el proceso orientador y articulador de actuaciones que en forma sinérgica reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para la Argentina.

• **Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012 (Secretaría de Deportes)**

El Plan Estratégico para el Deporte 2008-2012 tiene 3 pilares fundamentales, a saber: El Plan Nacional de Deporte Social; El Plan Nacional de Desarrollo Deportivo; El Plan de Deporte Federado y de Representación Nacional. A partir de sus definiciones político-deportivas se despliegan el conjunto de los programas, planes y acciones concretas que impactan integralmente en la problemática del deporte de nuestro país. Consecuentemente se ha establecido un eje de trabajo estratégico referido a la infraestructura deportiva, el cual contempla en una primera aproximación, fortalezas y debilidades que conllevan a un plan de necesidades respecto ha dicho dispositivo.

5. Comentarios finales

En los últimos veinte años Argentina ha atravesado importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. El modelo neoliberal de los años noventa, con el régimen de convertibilidad y un esquema de economía abierta y de pleno imperio de las leyes del mercado, supuso un tipo de Estado reducido a su mínima expresión, desarticulado y falto de capacidades para establecer programas de planificación de mediano y largo plazo. Tras el estallido social de 2001, la convertibilidad llegó a su fin y a partir de ese momento se impuso un nuevo modelo económico y social que permitió dotar a la economía y especialmente al sector industrial de un nuevo impulso. En estos últimos diez años, junto con un sostenido crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales, Argentina ha asistido a un proceso de recuperación de las capacidades institucionales y funciones estatales. En este nuevo escenario, fue posible reinstaurar mecanismos de planificación, aunque con un sello peculiar. La tendencia predominante es que los planes elaborados en el último tiempo han sido de carácter sectorial y estuvieron a cargo de los Ministerios competentes a la temática particular correspondientes a cada plan. De tal forma, es posible concluir que la planificación que ha resurgido en la Argentina en la post-convertibilidad es de tipo sectorial y responde a un Estado que busca intervenir de manera selectiva y precisa en nudos estratégicos de la gestión gubernamental.

A futuro, queda planteado el interrogante sobre las formas y el contenido que asumirá la planificación en la Argentina. En términos generales, se plantea la disyuntiva acerca del rol que desempeñará el Estado en el mediano y largo plazo como regulador de los equilibrios sociales. Si bien, como ha quedado reflejado a lo largo de este trabajo, ha sido elocuente el reposicionamiento estatal en el último decenio, su continuidad en el tiempo dependerá de la situación política y económica por la que transitará el país en los próximos años. En última instancia, el rol del Estado no deviene de un proceso natural sino que es el resultado de una decisión política, enmarcada en un determinado contexto social, económico y cultural.

Otro interrogante que se abre a futuro gira en torno a los mecanismos de planificación que adoptará el país en el mediano plazo. En tal sentido, ¿es posible volver a los antiguos instrumentos de planificación centralizada que se ha dado la Argentina a mediados de los años cuarenta, o se profundizará el camino hacia la planificación sectorial? Y derivado de tal interrogante, ¿qué tipo de planificación resulta más beneficiosa para el desarrollo

industrial y la inclusión social? Por último, buena parte de los planes sectoriales desarrollados en la década reciente han contado con la activa participación de distintos sectores sociales, volviendo más permeable y receptivo el accionar estatal. Aunque la mayoría de los proyectos de planificación se encuentran actualmente en curso y no es posible, por ello, realizar aún evaluaciones acabadas, el involucramiento de los actores directa o indirectamente afectados por cada uno de los planes diseñados redundará probablemente en una mejora en la eficacia de los objetivos trazados.

Bibliografía

ANZELINI Y POCZYNOK (2013); “De la política militar a la política de defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión”; en *Revista Perspectivas sobre el Estado, las políticas y la Administración Pública*; Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP); Volumen 2.

AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín (2010). Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

AZPIAZU, Daniel (comp.) (1999). La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma/FLACSO.

AZPIAZU, Daniel (1995). Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta. Serie Estudios e Informes, N° 91. Santiago de Chile: CEPAL.

CAVAROZZI, Marcelo (1996). El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Homo Sapiens Ediciones.

CHUDNOVSKY FANELLI (2001). El desafío de integrarse para crecer. Balance de una década de Mercosur, Madrid, Siglo XXI Editores.

ETCHEMENDY, S. y COLLIER, R. B. (2008); Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neo corporativismo segmentado en Argentina (2003-2007); Revista Post-Data 13, agosto 2008

ETCHEMENDY, Sebastián (2011). Models of Economic Liberalization. Business, Workers and Compensation in Latin America, Spain and Portugal. Cambridge University Press, p. 221-253.

GERCHUNOFF, P., LLACH, L. (2003), El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires, Ariel.

KURTZ, Marcus J. (2004). “The Dilemmas of Democracy in the Open Economy,” World Politics 56 (Enero): 262–302.

LEVITSKY, Steven (2004). Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999; En Desarrollo Económico, vol. 44, núm. 173, pp 3-32.

MATUS, C. – Estrategia y Plan – Siglo XXI Editores – 1993.

Planificación Estratégica Gubernamental en un entorno Democrático, Lecciones de América Latina: La Ley de Víctimas – Política que Contribuye a la Paz y el Desarrollo en Colombia

Andrés Alejandro Camelo Giaraldo

1. Introducción

Colombia es un país con una ubicación geoestratégica que lo hace atractivo a diferentes niveles; una economía estable y en creciente desarrollo, riqueza cultural y diversidad natural, estabilidad política y madurez democrática, son condiciones que acrecientan su poder nacional.

Al ser un país pluriétnico y multicultural, laico y tolerante frente a posiciones diversas y en temas tan críticos como ideología política y orientaciones sexuales; además de diverso en flora y fauna es un mercado atractivo para países europeos y latinoamericanos, entre ellos Chile y Brasil y, por supuesto, Estados Unidos, principal socio comercial.

Puede decirse que los colombianos, más de cuarenta y cinco millones de acuerdo al último censo realizado, se caracterizan por una alta capacidad de adaptación, creatividad y entereza, valores y potencialidades que son en lo general las características de los latinos que con su “pujanza” logran sobrevivir ante situaciones adversas.

Colombia, a lo largo de los últimos 60 años, ha convivido con una violencia sectaria y fratricida. La violencia bipartidista de los años cincuenta, la violencia generada por grupos al margen de la ley como las guerrillas y los grupos paramilitares y la violencia generada por el negocio del narcotráfico.

Los historiadores exponen que el período de violencia en Colombia se ha mantenido en los últimos cincuenta años de vida republicana. No obstante, si se contempla desde la época de colonización en adelante, la resistencia ha sido una característica de la nación colombiana para nada marginal, por el contrario, la resistencia ha marcado en diferentes momentos e intensidades el desarrollo histórico del país, generando hoy, por ejemplo, más de cinco millones y medio de personas víctimas del conflicto armado. Esta población es reconocida oficialmente por medio de su inscripción el Registro Único de Víctimas – RUV, actualmente administrado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Es importante ver este proceso de violencia en un contexto amplio, en la medida en que permite observar que se han generalizado y que son determinantes en la sociedad

colombiana, como los actos armados y otros hechos victimizantes contemplados en la legislación colombiana: el desplazamiento forzado por la violencia, el secuestro, la violación sexual en el marco del conflicto, despojos de tierras, minas antipersona, y demás violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Estos hechos han provocado miedo generalizado, un factor que genera un clima de inseguridad y desarraigo, que moviliza el conflicto armado, afectando a toda la sociedad y en donde además de vulnerarse las condiciones de seguridad, más importante aún se ven afectadas las vidas de las personas, su integridad, su proceso de desarrollo, las redes sociales y por supuesto el territorio y sus factores sociales, económicos y culturales.

Con esto quiero expresar que a través de la legislación, el Estado colombiano ha decidido apostar al desarrollo integral de sus ciudadanos, teniendo en cuenta sus multidimensiones; respondiendo como Estado en la lógica de brindar a estos ciudadanos la garantía de sus derechos en especial a la vida, la libertad, a la integridad y seguridad personal.

En adelante este escrito tiene por objeto visibilizar cómo el gobierno colombiano pretende movilizar todos los recursos nacionales con los que cuenta para darle fin al conflicto armado; aun cuando algunos actores son resistentes a dar el salto hacia la Paz, que claramente y como se ha evidenciado a través de expresiones públicas es el anhelo colectivo de los colombianos y colombianas que trabajan todos los días por un progreso y una visión de paz individual y colectiva.

Al respecto, el gobierno colombiano ha realizado esfuerzos para minimizar el impacto de la guerra en la población civil y diezmar a los grupos insurgentes en principio con una mirada de guerra; en la actualidad buscando avanzar en un camino hacia la reconciliación a través del reconocimiento de las víctimas y de los diálogos de paz.

Es posible que este camino no se agote en unos años porque el dolor y la reconstrucción de proyectos de vida y el paso del asistencialismo al enfoque transformador es un camino de largo alcance, pero que seguramente con elementos de planeación y visión estratégica determinarán los factores claves para propiciar desde la realidad de las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, la paz y la convivencia pacífica.

2. Contexto

Los actores armados violentos en su proceso han vulnerado los Derechos Humanos y se ha generado un proceso que ha interrumpido el normal desarrollo de los planes de vida individuales, colectivos y comunitarios, se han interrumpido las relaciones sociales y culturales, afectando el desarrollo comunitario, social y económico.

El gobierno nacional consiente de estas afectaciones durante el proceso e históricamente, ha venido atendiendo la problemática, generando una política pública que cada vez reconoce más a las víctimas, con adaptaciones legislativas e institucionales, generando instrumentos de política como Documentos del Consejo de Política Social – CONPES, desarrollos normativos específicos como la Ley 387 del año 1997, a través de la

cual se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- e instituciones especiales para atender a la población víctima como el Plan Nacional de Rehabilitación –PNR-, posteriormente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, entidad que se encargó de la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada –SNAIPD.

Este Sistema, contemplaba un proceso organizativo institucional, con instancias de coordinación multinivel tales como el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y los Comités Territoriales de Atención a Población desplazada del orden departamental y municipal, con un componente adicional y no menos significativo que es la participación de las víctimas, proceso que se construyó con aciertos y desaciertos, que permitió escuchar las necesidades de las víctimas y reconocer sus realidades, para lograr a partir de estos requerimientos que la institucionalidad repensará su planes, proyectos y servicios para adecuarlos y generar así lineamientos acordes a las necesidades de las víctimas y que permitieran la atención de la población desplazada por la violencia.

En el año 2004, la Honorable Corte Constitucional; en un hecho sin precedentes en el mundo, declaró el Estado de cosas inconstitucional a través de la Sentencia T- 025, y afirma “que el respeto y garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultad del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos.

El no acatamiento de la ley por parte del Estado constituye una falla en la realización de aquellas funciones que le son propias, por lo cual debe adoptar medidas efectivas que se traduzcan en acciones afirmativas, dirigidas a la atención y protección de los derechos de la población desplazada, prevaleciendo siempre la efectividad sobre el formalismo en la formulación y realización de las políticas públicas.”¹A través de esta Sentencia se le proporcionó un reconocimiento y seguimiento judicial al desplazamiento forzado en Colombia, se dinamizó la política de atención a población en situación de desplazamiento y generó que la institucionalidad creada se ajustará al concepto de desarrollo territorial y poblacional.

El desplazamiento forzado es producto de varios fenómenos que han convivido por años en las regiones más apartadas del país; la presencia de grupos armados al margen de la ley tales como guerrilla, grupos de autodefensas y narcotraficantes, han ocasionado no solo el desplazamiento forzado, sino otros hechos victimizantes como el secuestro, el uso de minas antipersonas, atentados terroristas, entre otros.

Con el objetivo de avanzar en la reducción de las condiciones de violencia en el territorio a través del incremento de los procesos de seguridad, la reintegración a la sociedad civil colombiana de los militantes de los grupos armados al margen de la Ley, se ha trabajado en un desarrollo normativo tales como la Ley 418 de 1997, Ley 975 de 2005, modificada por la Ley 1593 de 2012 denominada Ley de Justicia y Paz para la reincorporación a la vida civil de las personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales; a través de la implementación de esta ley se generaron las condiciones para que más de 30.000 personas se reintegren a la sociedad civil.

Este proceso genera desafíos en términos de planeación estratégica frente al reto de reconstruir procesos sociales, económicos y culturales y más aún en la reconstrucción de la convivencia pacífica entre víctimas, desmovilizados y comunidades de acogida.

Un paso decidido del Estado es la Ley 1448 de 2011 denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que consagró en Colombia un modelo único en el mundo: transformó de manera amplia y significativa las instituciones del país para dar una respuesta integral a las víctimas, que han sufrido las consecuencias del conflicto armado.

La transformación fundamental fue la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que es un sistema de articulación interinstitucional cuya finalidad es movilizar a las entidades nacionales y territoriales y orientarlas hacia el propósito común de atender y reparar integralmente a las víctimas, en los componentes de prevención, protección, asistencia, atención, y reparación integral, verdad y justicia a las víctimas del conflicto en los 32 departamentos y 1.102 municipios con la participación de las víctimas, para establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas.

La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, como coordinadora de dicho Sistema, tiene la tarea de suministrar una respuesta articulada para brindar soluciones oportunas y efectivas, y que se haga con criterios de racionalidad para evitar duplicidad de funciones y lograr un manejo eficiente de los recursos.

Con el fin de obtener respuesta que permita verdaderamente a las víctimas superar sus condiciones de vulnerabilidad y garantizarles el restablecimiento de los derechos que la violencia les arrebató.

El proceso incluye consolidar los mecanismos de coordinación, implementación y seguimiento a la política pública, con la finalidad de implementar las acciones que materialicen el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Donde la planeación es una tarea constante, para que con el ritmo acelerado del desarrollo, se realice una planeación dinámica, con enfoque territorial y poblacional; que permita que la implementación de esta política pública efectivamente de respuesta a los cambios y avances; y a la vez identifique los retos más importantes que se tienen por delante para alcanzar esos objetivos.

Una reparación transformadora que concibe a las víctimas como ciudadanos, esta es la manera en la que se entiende la política pública; la cual se constituye en un hecho histórico, pues con ella se empieza a atender una deuda pendiente de la sociedad con millones de sus integrantes. Este es un real aporte a la reconciliación y reconstrucción del tejido social en Colombia; dicho tejido social se construye en la reconstrucción de las comunidades asoladas por el conflicto armado, en la recuperación de los proyectos de vida de las víctimas, esta reconstrucción incluye temáticas como la movilización de la oferta institucional para que las víctimas, si así lo desean puedan retornar a sus comunidades o se reubiquen en otras ciudades, requiere de la coordinación entre la nación y los territorios, la incorporación de enfoques diferenciales, la intervención conjunta en los procesos de restitución de tierras, y la focalización y regionalización de la oferta.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas está constituido por un Comité Ejecutivo y diez Subcomités técnicos, que son las instancias de coordinación de alto nivel a través de las cuales se fija y articula la política de asistencia y la asignación presupuestal. En los territorios la Ley prevé otra instancia de coordinación en materia de atención y reparación integral a las víctimas: los Comités Territoriales de Justicia Transicional del orden departamental, municipal y distrital, quienes son los encargados de definir directrices en el respectivo territorio del Sistema Nacional de atención y reparación integral a las Víctimas, y por último las Mesas de participación de las víctimas que de forma organizada determinan las necesidades, requerimientos y sugerencias que tienen respecto de la implementación de la política pública de víctimas.

Los procesos de relación Estado – ciudadano y la generación de oportunidades de desarrollo económico y social han promovido la descentralización y una mayor participación comunitaria en el desarrollo de las regiones en la búsqueda por recuperar la confianza en el gobierno local, regional y nacional. Y la recuperación de los planes de vida de las víctimas acorde con su propio proceso.

El sector de la inclusión social y la reconciliación del Gobierno nacional permitirá alcanzar los objetivos de desarrollo económico, político y social a través de la implementación de acciones tendientes a reducir la pobreza y la inequidad, fortalecer la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilegales (que han sido fuente de financiación de los grupos armados al margen de la ley), desarrollar e implementar mecanismos destinados a proteger los Derechos Humanos, incentivar la participación ciudadana en la construcción de lo público, e incrementar la transparencia en la gestión pública.

En este marco de actuación tiene relevancia señalar que el Gobierno de Colombia en su Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos” y en Documentos de Política Económica y Social -CONPES- ha considerado los ejercicios realizados a través de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz –PRDP- (fortalecidos por medio de los Laboratorios de Paz) como una propuesta estratégica para la recuperación de la credibilidad de la autoridad pública y los gobiernos locales, regionales y nacionales, promovida conjuntamente por actores públicos y privados de los territorios.

Adicionalmente y de acuerdo con el documento de política pública Conpes 3566 del 3 de febrero de 2009, se menciona que: en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 y los Conpes 3278 de 2004 y 3395 de 2005, es interés del Gobierno Nacional continuar apoyando la apuesta de los “Programas Regionales de Desarrollo y Paz” (PRDP) mediante la ampliación del Crédito Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, BIRF 7232-CO destinado a financiar el Programa Paz y Desarrollo, por un periodo de tres años (2009 – 2011 - 2012). Lo anterior, en articulación con la cooperación de la Comisión Europea y con otras iniciativas de apoyo de carácter público, privado e internacional.

La Unión Europea y el Gobierno Colombiano han desarrollado conjuntamente tres fases de los Laboratorios de Paz, y actualmente ejecutan los Convenios Desarrollo Regional Paz y Estabilidad I, Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad II y Nuevos Territorios de Paz, con los cuales se debe garantizar la coordinación y complementariedad de acciones que los anteriores convenios realizan con el fin de fortalecer las apuestas territoriales en búsqueda de la paz, el desarrollo y la reconciliación.

Nuevos Territorios de Paz: Proyecto ejecutado por el Departamento para la Prosperidad Social a través de organizaciones sociales cuya acción, principios y objetivos estén enmarcados en un proceso de participación, búsqueda de alternativas sociales, económicas, políticas y culturales para el desarrollo sostenible y la paz, busca promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza democrática en los territorios de: Bajo Magdalena, Canal del Dique, Caquetá y Guaviare.

Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad I: apoya procesos de recomposición del tejido social que permitan crear las condiciones para una paz duradera basada sobre el principio de la equidad social y una mejor condición de vida y oportunidades para la población.

Por otro lado en las regiones donde intervino el Laboratorio de Paz III, se consolidarán procesos estratégicos a través del Programa Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad II en las regiones de Meta y Montes de María y del Proyecto de Desarrollo Alternativo en Nariño (I). Dentro de estos procesos estratégicos se contempla el aumento de la capacidad de las instituciones públicas locales, regionales y nacionales y de las instituciones civiles, esta capacidad se ha venido dando a través de planeación territorial con la asesoría y acompañamiento a la formulación de los planes de desarrollo y a raíz de esta experiencia se continuará el apoyo a las instituciones para la formulación de los Planes de Ordenamiento territorial.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”², los objetivos y resultados perseguidos se enfocan hacia las siguientes estrategias:

- “Implementación de una estrategia integral de intervención para consolidar territorios libres de cultivos ilícitos, articulada al Plan Nacional de Consolidación que involucre alternativas productivas, de desarrollo rural y de reubicación de la población hacia zonas en las que puedan establecer actividades productivas sostenibles y legales”.

- “Respecto al ordenamiento territorial y derechos de propiedad, se clarificarán las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y se dará un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad, así como en la restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. Para ello, la coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones. Para tal efecto, las entidades involucradas buscarán alinear recursos y esfuerzos priorizando dentro de sus políticas y acciones las áreas de consolidación”.

- En lo relacionado con el desarrollo alternativo, se implementará una estrategia integral de mediación para consolidar territorios libres de cultivos ilícitos, que estará articulada al Plan Nacional de Consolidación. A esto se suma, la prioridad dada a la incorporación de la innovación como una de las “locomotoras” jalonadoras del crecimiento económico local, regional y nacional

Lo anterior sumado al Decreto 1725 de 2012 donde se contemplan los Conpes de financiación y plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas posibilita tener un respaldo normativo y un presupuesto para lograr tan amplios e importantes procesos en la implementación de la Ley de Víctimas.

3. Planeación y Participación

Este proceso de violencia vivido desafortunadamente en Colombia ha afectado la planeación política, económica y social del país y específicamente la implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo que se realizan cada cuatro años y que en los últimos tres gobiernos han incluido capítulos especiales para la atención a víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes.

Dado todo lo anterior se requiere una constante reflexión sobre la capacidad institucional para promover el desarrollo económico, mejorar la administración pública y la democracia en la vía de los mecanismos de participación como variables internas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que permitan que la generación de proyectos de inversión se adecuen a la población, el territorio y la meta de reparación integral. Esto debe ser un perfil de estudio en los procesos de planeación estratégicas de todos los sectores y los niveles.

La planeación y la normatividad deben ir en un solo diálogo, todo el marco normativo partiendo del Plan Nacional de atención y reparación integral a las víctimas en el marco de la Justicia transicional debe tener presente los resultados de las instancias de coordinación (Comité Ejecutivo, Subcomités Nacionales, Comités de Justicia Transicional), para ser aplicados por el Sistema de corresponsabilidad: Que permite la articulación nación territorio, para mejorar la información en doble vía, el acompañamiento técnico, realizar un monitoreo y seguimiento, tener mecanismos de atención flexibles y esquemas de complementación. Diseñando herramientas que permitan integrar por un lado las necesidades territoriales y por otro las posibilidades de inversión del orden nacional. Y en un proceso de construcción constante y pertinente al desarrollo local el ajuste de la política de atención y reparación integral a las víctimas con una mirada de largo plazo, de inclusión social con todos los sectores y actores sociales.

Los indicadores definidos en la planeación serán los determinantes de la activación ordinaria y extraordinaria del Sistema, de tal forma que determinen que existe un contexto nacional o local, que requiere alternativas de solución de procesos declarados por actores como necesario (ya sean autoridades, representantes de las víctimas o entidades locales o nacionales del Sistema Nacional de atención y reparación integral a las víctimas) y no limitarse al cumplimiento legal del número de sesiones de las instancias de coordinación con la intención de solamente cumplir con los requisitos de Ley, que por supuesto se debe realizar; pero donde la meta final es la transformación en la vida de las víctimas y la garantía de derechos.

En el proceso de planeación local se debe considerar la correlación entre la superación de la condición de vulnerabilidad con la afectación psicosocial y los mínimos vitales de las víctimas.

La violencia como factor problemático es la forma más fácil de actuar utilizando mecanismos de represión, pero la resistencia desde los actores apoyados en un proceso planeado con metas, tácticas y estrategias claras facilita el actuar a una meta común reparadora y transformadora, ya sea en el ámbito individual o colectivo.

Para lograr un sistema de direccionamiento estratégico se requiere de una agenda política que considere un procesamiento tecnopolítico que no solo considere emergencias del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sino un proceso a largo plazo, donde la intervención con las comunidades no solo considere las eventualidades sino un mecanismo de planeación con enfoque transformador, con foros regionales que rescaten las acciones de los actores al momento que superen el proceso de crisis, mejorando el nivel de información, las rutas de acceso a la oferta, los mecanismos de articulación y participación; como fundamento para que la planeación y la ejecución conlleven a planes de mejora desde el punto de vista de cada uno de los actores y se vean reflejados en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública de atención y reparación integral a víctimas.

4. Conclusiones

La ejecución de los planes de desarrollo local y los planes territoriales para la atención y reparación integral a las víctimas deben ser la base para los planes que elaborarán los nuevos mandatarios, teniendo en cuenta que la vigencia de la Ley de Víctimas es de 10 años y los periodos de gobierno en Colombia son de 4, entendiendo las complejidades de la operación y las buenas prácticas como mecanismos de aprendizaje y retroalimentación en la acción, dado los desafíos, el tiempo y los recursos limitados con los que se cuenta.

Realizar un estudio de ingeniería financiera que permita estandarizar el modelo de cofinanciación entre los proyectos que se presentan por parte de las entidades territoriales y el Sistema de corresponsabilidad desde la nación y las entidades gubernamentales para la aplicación del principio de descentralización.

Realizar procesos comparativos de la política de desarrollo macroeconómico frente a la política pública de atención y reparación integral a víctimas para generar proyectos que impulsen la inclusión social de las víctimas como ciudadanos que se integran en el desarrollo local sostenible.

Es importante desarrollar indicadores de inversión versus la cesación de condición y superación de la vulnerabilidad; la cual está determinada por la alta vulneración de derechos mínimos vitales. Teniendo presente la incidencia en productividad empleo, educación, investigación, desarrollo rural y otras variables sociales, comunitarias y económicas.

El proceso de finalización de la violencia a partir de la iniciativa del Gobierno de los diálogos de paz es un escenario propicio para reconocer la necesidades de las víctimas que surgen de la intervención en los espacios de coordinación y los instrumentos diseñados para tener presente desde el nivel municipal, departamental y nacional los requerimientos y prioridades de atención y reparación.

Planificación Estratégica Gubernamental en un entorno Democrático, Lecciones de América Latina: El Caso de Costa Rica

Yanory Castillo García

Irene Román Fuentes

1. Introducción: Datos generales de Costa Rica

Costa Rica se encuentra ubicada en Centroamérica, tiene una población aproximada de 4.652.459 personas: el 50.6% son mujeres y 49.4% son hombres. Su población es el resultado de una mezcla entre descendientes de europeos, mestizos, afrodescendientes y otros. La población indígena residente en Costa Rica, según el censo 2000, es de 63.876 personas, cifra que representa aproximadamente el 1,7% de la población nacional. La población afro costarricense se acerca al 2% y la china al 0.2% del total de habitantes.

El país se limita al norte con la República de Nicaragua, al sureste con la República de Panamá, al este con el mar del Caribe y al oeste con el océano Pacífico. Tiene una extensión territorial de 51.100 km². A continuación se presenta un cuadro con información básica del país:

Datos Generales	
Idioma:	Español
Moneda:	Colón
Extensión territorial:	51.100km ²
Capital:	San José
Régimen político:	República democrática
Población total:	4,509,290 (2009)
Límites:	Nicaragua, Panamá, Mar Caribe, Océano Pacífico

Costa Rica se encuentra conformada por siete provincias con características muy definidas. La capital es la provincia de San José. Desde su independencia de España en 1821, Costa Rica ha sido catalogada como una de las democracias más arraigadas. Es reconocida por la ausencia de ejército, según consta en la constitución política del país desde 1949. Consta de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Otra de las características particulares de Costa Rica, es su interés en la conservación del medio ambiente y garantías sociales como la salud, seguridad y la educación. Ese conjunto

de factores le ha favorecido obtener la calificación del país más feliz del mundo, de acuerdo al Índice del Planeta Feliz publicado por *New Economics Foundation* (NEF, por sus siglas en Inglés); cuyo objetivo es medir el desarrollo, bienestar humano y ambiental de los países.

De acuerdo al PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Costa Rica obtuvo en el año 2012, la posición número 62 dentro del indicador de desarrollo humano a nivel mundial, siendo el séptimo entre los países latinoamericanos y el segundo en América Central. De igual manera mantiene la esperanza de vida más alta en Latinoamérica.

El desarrollo económico del país se basa principalmente en cuatro sectores productivos, siendo la Industria manufacturera el sector que más aporta al producto interno bruto, seguido del comercio y servicios. De igual manera, el turismo se ve potenciado por la biodiversidad así como por la insignia de paz y democracia que tiene el país, prevalece también el sector agropecuario el cual ha caracterizado anteriormente el quehacer nacional. Sus principales exportaciones son el banano, el café, el azúcar, el cacao y la piña.

A pesar de la diversidad productiva que le ha permitido al país insertarse en el competitivo mercado internacional, la crisis económica mundial también lo ha impactado negativamente y aunque se realizan esfuerzos por mantener una economía estable, la tasa de desempleo abierto asciende a un 7,8%, contribuyendo a la contracción de la clase media y la expansión de la clase pobre.

La tasa de pobreza es del 18.5%, que equivale a unos 221.300 hogares, y en extrema pobreza 4.2%, o sea unos 50.000 hogares, según datos del Informe de Estrategia País, elaborado por el Banco Centroamericano de Integración Económica en el año 2009. Sobre tales resultados, además se señala que la pobreza en Costa Rica está sobre todo ubicada en cantones rurales, semiurbanos o sobre poblaciones que tienen serios problemas económicos-sociales, como zonas costeras, fronterizas o muy rurales. A esto hay que agregar que es una población que se emplea sobre todo en el nivel informal, sector agropecuario o bien trabajan por cuenta propia. Pero estudios realizados mediante coeficiente de Gini, indican que Costa Rica es el país que presenta la segunda distribución menos desigual de Latinoamérica y la mejor posición de Centroamérica.

En Costa Rica el 14% de las personas empleadas laboran en el sector público, distribuidas en 329 Instituciones gubernamentales tales como Ministerios, Instituciones autónomas, semi-autónomas y gobierno central.

Costa Rica goza de una esperanza de vida al nacer de 79 años, el promedio de alfabetización asciende al 97,6%, y dentro de su compromiso ambiental protege el 26% de la superficie continental y el 3% de la zona marina.

Según datos del Informe de Estrategia País, elaborado por el Banco Centroamericano de Integración Económica en el año 2009, en el campo de la educación, Costa Rica, a través de sus políticas sobre acceso a la educación y facilidades para los niños y jóvenes, ha logrado una mayor escolaridad a nivel de primaria y secundaria. En el año 2012, fue de un 100%, y de un 94.4% en el segundo ciclo, unas variables sumamente importantes para el desarrollo del país.

Ahora bien la gratuidad y acceso de posibilidades de educación para la niñez y juventud costarricense depende de que, en el futuro, el país pueda garantizar el mantenimiento o

mejora de un 8% del Producto Interno Bruto dedicado a la educación. Este es un punto que se mantiene en discusión en los últimos años, y ha sido necesaria la presión social sobre el Gobierno para que así prevalezca. Entre los proyectos futuros, se estima necesario aumentar a un 80% la cobertura de la educación diversificada y en un 85% el nivel de preescolar.

El cuarto Informe sobre Diversidad Biológica, del Instituto de Biodiversidad (INBIO), cita a Costa Rica como un pequeño país centroamericano, con varias cordilleras y con variedad de climas y microclimas. Es por ello un país con amplia diversidad, reconocido a nivel mundial por su variedad biológica significativa.

Es importante para el país, el nivel de conciencia de sus habitantes sobre el ambiente, y se hace énfasis sobre este tema en la niñez y juventud costarricense, a través de los planes de estudio y propiamente en los medios de comunicación, el tema es impulsado en programas tales como Pago de Servicios Ambientales, o el Certificado de Sostenibilidad Turística. También existe a nivel del Estado el Sistema de Áreas Protegidas, cuyas políticas son de cumplimiento obligatorio, y son ejecutadas a través de la institución que lleva ese mismo nombre, o sea Sistema Nacional de Áreas de Conservación, SINAC.

2. Contexto reciente de la inserción internacional de Costa Rica en el tablero de ajedrez geopolítico de la globalización y de América Latina.

El tamaño significativamente reducido de la población, el territorio y la economía, han condicionado el modelo de desarrollo de Costa Rica así como sus relaciones internacionales. Por tal razón, durante los últimos 20 años Costa Rica ha buscado integrarse de diversas maneras a nivel internacional y ha tratado de cambiar su actitud ante el proceso de globalización; dejando atrás la pasividad frente a los fenómenos de la mundialización y adoptando estrategias más eficientes de inserción en los procesos globales; en diversos ámbitos: ambiental, político, económico y social.

El informe País, elaborado por la Unión Europea 2007-2013, señala a Costa Rica como un país con una renta intermedia, y una buena posición en el Índice de Desarrollo Humano, en adelante IDH. Pese a buenos resultados en el IDH en años anteriores, actualmente se califica a Costa Rica con un retroceso en cuanto al IDH, ya que pasó de la posición 42 a la 47. Según esta entidad, los datos económicos son preocupantes, principalmente por falta de recursos fiscales.¹

A su vez, el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación 2004 destaca la importancia del acceso de los costarricenses a la educación, la salud, y los servicios públicos, aspecto que de alguna forma favorece al país en cuanto a la posición que ocupa en el IDH, pese a su desmejora en los últimos resultados.

En la última década el país ha buscado una mayor presencia en los mercados mundiales, que incluyen la participación en el sistema multilateral, el fomento de la integración regional, las negociaciones de acuerdo de libre comercio y de inversión y una mayor apertura de la economía.

Prueba de ello, son los diversos tratados que ha firmado con diferentes países en los cuales se contempla más allá de la integración económica, una integración social y cultural.

Se citan como bloques comerciales de importancia en Latinoamérica, desde luego el MERCOSUR, la CARICOM, el PACTO ANDINO, el NAFTA, el MERCOSÚN, etc. Uno de los tratados más representativos es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Ese tratado fue constituido el 13 de diciembre de 1991, entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993. Su sede se encuentra ubicada en La República de El Salvador.

El SICA se encuentra conformado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el año 2000 se adhirió Belice y, a partir de 2013, la República Dominicana. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extra regionales.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental alcanzar la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En ese sentido, busca implementar acciones que permitan:

- Consolidar la democracia y el estricto respeto a los Derechos Humanos.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional fortaleciendo el poder civil.
- Promover el desarrollo sostenido y la protección del ambiente;
- Erradicar la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Fortalecer la región como bloque económico con mejores oportunidades de inserción en la economía internacional.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones exteriores, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.

Los esfuerzos realizados a través de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, dan pie a la homologación de sistemas educativos, que fortalezcan no únicamente la capacidad productiva de Centroamérica, sino también la capacidad para que sus ciudadanos disfruten los beneficios de la integración.

Se ha promovido la región centroamericana y República Dominicana como un destino turístico atractivo, lo que se refleja en el aumento del flujo de turistas multidestinos, que visitan la Región.

A través del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, se ha desarrollado un proceso de negociación conjunta de medicamentos, que ha permitido a la Región un ahorro sustancial en las compras.

En el campo del manejo medioambiental se han logrado avances significativos. Ejemplo de ello, son las vedas temporales, que buscan la protección de especies animales y muy especialmente, del corredor biológico centroamericano.

Otro de los proyectos en los cuales Costa Rica también forma parte es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Como su nombre lo indica, es un mecanismo de integración y desarrollo, impulsado por México, Belice, Guatemala, El Salvador,

Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y recientemente se adhirió República Dominicana.

El Proyecto Mesoamérica articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración, y aborda en su agenda diversas áreas temáticas tales como transporte, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial y competitividad, salud, cambio climático, desastres naturales y vivienda.

Mejor conocido como Proyecto Mesoamérica, fue lanzado oficialmente en Junio de 2008, aunque su trabajo en pro de la región data desde el 2001.

En su afán por promover, facilitar y consolidar la integración del país en la economía internacional, Costa Rica ha firmado también tratados de libre comercio con México, Canadá, Chile, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Panamá, los países CARICOM y China, siendo el más polémico el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana-Estados Unidos (CAFTA) que entró en vigencia el 1 de enero del 2009 y para el cual fue necesario realizar un referéndum, el primero en la historia costarricense.

Además se encuentran en proceso de ratificación en la asamblea legislativa los tratados de libre comercio con Singapur, Perú y la Unión Europea.

Costa Rica es un miembro activo de la Organización Mundial del Comercio.

En búsqueda del crecimiento económico y el desarrollo social, Costa Rica ha impulsado su economía hacia la diversificación, la creación de fuertes sectores en manufactura avanzada, dispositivos médicos, servicios y turismo.

Actualmente, las exportaciones de Costa Rica se han diversificado en gran manera y hacia todo el mundo. El país es altamente reconocido como uno de los 30 principales exportadores de productos de alta tecnología.

La inversión directa extranjera es atraída por la estabilidad política del país y los altos niveles de educación. En promedio, 95% de los empleados de empresas multinacionales son locales.

Otras fortalezas que promueven la inversión extranjera son el acceso a telecomunicaciones, una alta calidad de vida siendo uno de los países más seguros de América Latina y con un muy buen desempeño ambiental a nivel mundial.

De igual manera, Costa Rica ha logrado estándares internacionales de protección a los derechos de propiedad intelectual (IPR, por sus siglas en inglés) y brinda orientación a los inversionistas mediante la Agencia de Promoción de Inversión de Costa Rica (CINDE) y los exportadores a través de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Costa Rica, en los últimos años, ha sido actora importante en la participación del escenario político mundial, como promotor de la paz, la democracia, el derecho internacional y los derechos humanos, la seguridad humana, entre otros, aspectos que no han sido en ningún modo descuidados durante el presente período presidencial. Recientemente ha iniciado gestiones ante la OCDE, y estima que para el 2015, podría ingresar a ese nuevo escenario, con el fin de fortalecer sus políticas públicas, en materia de transparencia y otras de interés a ese foro.

3. Movimientos recientes de la democratización y su relación en el proceso simultáneo de reestructuración del país.

La estabilidad democrática costarricense ha evolucionado políticamente de forma muy particular. En los últimos años, mientras viejas democracias latinoamericanas retrocedieron y algunas experimentaron regímenes dictadores, Costa Rica mantuvo su estabilidad democrática; a pesar de las crisis, se han mantenido fusionadas las actitudes, comportamientos y constitucionalidades.

En Costa Rica existe una separación republicana entre los tres poderes del Estado (el ejecutivo, el legislativo y el judicial) la cual está claramente estipulada en la Constitución Política. El Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, encabezado por el Presidente de la República y los ministros de Gobierno. El Presidente es electo cada cuatro años por la ciudadanía en votaciones universales y es el presidente quien escoge o remueve los ministros.

Existe también el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) al cual la Constitución política del país, responsabiliza “de forma exclusiva”, la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales y “goza de independencia en su cometido” (artículo 99).

Cada cuatro años, en el día de las elecciones (constitucionalmente fijado en el primer domingo de febrero), las y los ciudadanos votan en papeletas separadas para Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y regidores a los Concejos Municipales.

Durante las últimas décadas se han presentado movimientos sociales y políticos que han derivado en cambios democráticos dentro de los que sobresalen los siguientes:

Movimientos sociales:

- La sociedad costarricense entró en una transición demográfica, caracterizada por una disminución en las tasas de fecundidad, natalidad y de mortalidad, y un aumento en la esperanza promedio de vida al nacer.
- El país experimentó una oleada migratoria: un alto número de personas, en su mayoría nicaragüenses emigraron hacia Costa Rica en busca de mejores ingresos y condiciones de vida.
- La sociedad costarricense profundizó el proceso de urbanización; en las ciudades surgieron nuevos estilos de vida, grupos y movimientos urbanos.

Participación ciudadana:

Ahora bien, teniendo un marco de referencia en cuanto a la posición que tiene Costa Rica, en estudio realizado sobre cultura política de la democracia en Costa Rica en el año 2006, por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), cita cuestiones de suma importancia y que tienen directa relación con el desarrollo de la política y la participación ciudadana. Señala dicho estudio, que en nuestro país una de cada diez personas se interesan en la vida social y económica del país, es decir no participan en ésta, siendo la única posibilidad aprovechada por los ciudadanos, el ejercer el voto cada cuatro años. En otras palabras, la sociedad representada en la ciudadanía,

no hace valer su opinión a través de actividades que les exigen esfuerzo y tiempo. En términos generales se dice que una cuarta parte de la población son personas inactivas en el tema, alude el estudio que este resultado es similar al relatado en el Informe de PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), sobre democracia en América Latina para el caso Costarricense.

Los temas en los cuales intervienen o hay participación ciudadana en la vida política del país, son mínimos, entre los cuales se tiene:

- 1) El contacto con las autoridades.
- 2) Protestas
- 3) Organización comunitaria en barrios
- 4) Algún activismo electoral-sin ejercer el voto
- 5) Solo la mitad de los ciudadanos combina voto con participaciones adicionales.
- 6) Las actividades registradas en el estudio y que intervienen en todos los ámbitos son un 7%.

Un dato interesante según el estudio, es que Costa Rica, al compararse con otros países de la región, tampoco es la más desentendida, es decir no es muy activa, pero tampoco totalmente inactiva, ubicándose en América Latina a nivel intermedio con respecto al resto de los países.

Ahora bien las razones por las cuales se da o no la participación, señala el Barómetro 2004-2012, son la educación y la edad como factores sumamente influyentes. Otras variables influyentes en la vida ciudadana del país, indican que la población toma en cuenta la simpatía partidaria y si los temas en discusión están relacionados con Tratados de Libre Comercio y corrupción en servicios públicos, es decir que la importancia de los temas en discusión decide el nivel de involucramiento en las discusiones por parte de la ciudadanía.

Sobre el perfil de los participantes o no de la vida política del país, se denota:

- 1) Las personas, casadas, en unión y amas de casa son más inactivas que el resto (no hacen nada sólo votan).
- 2) Residentes en áreas rurales son más inactivos que los del gran Área Metropolitana
- 3) Ciudadanos que se han visto directamente afectadas en actos de corrupción o del tema en discusión.
- 4) Personas con nivel de secundaria completa, son más activas que las que cuentan con un menor nivel de educación.
- 5) La confianza y el nivel de información política de las personas (las personas que más desconfían, no participan de la vida política del país).

Movimientos Políticos:

• A partir del año 2002, en una fecha distinta a las elecciones nacionales se implementó la elección de alcaldes por medio del voto ciudadano; éstos eran nombrados anteriormente por los Concejos Municipales, el órgano legislativo de las municipalidades. Costa Rica era, hasta ese momento, el único país de Centroamérica cuyos alcaldes no eran elegidos por la población.

- En el 2003 la Sala Constitucional, también llamada Sala IV encontró que la prohibición de la reelección, instaurada desde 1969, era inconstitucional. La Sala IV argumentó que de acuerdo con la constitución de 1949 todos los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos como presidentes. Cuando la constitución fue modificada en el 2003, se permitió la reelección del presidente.

- En el 2004 los medios acusaron a 4 ex presidentes de haber recibido sobornos y comisiones ilegales. Esto causó en gran medida, pérdida de apoyo electoral en los partidos políticos tradicionalistas y una alta diversificación de partidos, existiendo actualmente, además del acostumbrado bipartidismo del Partido Liberación Nacional (PLN) y del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), al menos 11 partidos políticos más que compiten por obtener la presidencia de la República.

- El incremento en las ofertas presentadas por nuevos partidos políticos reflejó una mayor exigencia y demanda de los ciudadanos, lo que amplió la diversidad de opciones

- A pesar de la pluralización de partidos, se disparó también, un alto grado de abstencionismo electoral, por parte de la población votante, esto a causa de que existe mucho malestar ciudadano con la política y los políticos, quienes durante los últimos períodos no han logrado cumplir sus promesas. Los costarricenses exigen propuestas claras y acciones concretas que solucionen la problemática nacional, solicitan respeto y que se les tome en cuenta.

- Se presentaron cambios de preferencia de partido por parte de los votantes, debido a que durante este período se desarrollaron movimientos sociales y políticos y nuevas modalidades de protesta pública que demuestran a pesar de la estabilidad democrática, la insatisfacción ciudadana con el gobierno, al igual que con sus instituciones.

- En el 2006, el ex presidente Oscar Arias fue elegido nuevamente como presidente de la República.

- También en el año 2006, se legalizó en Costa Rica la figura del referéndum. Se utilizó por primera vez el 7 de octubre del 2007, ante la gran discusión que dividió al país en dos grupos: los que estaban de acuerdo con la aprobación y los que estaban a favor del rechazo del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, CAFTA-DR, por sus siglas en inglés. El referéndum, es entonces, un mecanismo de participación popular directa que sirve de complemento al ejercicio representativo del gobierno, facilitando la “democracia participativa”.

Democracia y Gobernabilidad:

En este tema, el V Informe sobre el Estado de la Nación, denominado Fortalecimiento de la Democracia, en su capítulo 5, toca el tema entre “oferta y demanda legislativa”. Además de eso, expone algunos resultados interesantes que ocupa el presente ensayo, entre los cuales se expone la necesidad del país de concretar acciones determinadas a reformar el sistema político, aumentar la responsabilidad política de los diputados, el diseño de mecanismos que legitimen la labor de la Asamblea Legislativa, debido a que evidentemente ha perdido confiabilidad a los ojos de la sociedad costarricense.

Menciona además, que el sistema político costarricense en sí debe promover mejores prácticas para la gestión legislativa, pero además debe proponer mecanismos que faciliten a la ciudadanía el control social efectivo, del Congreso y demás instancias públicas. Ya que se carecen de herramientas para pedir cuentas, el ciudadano simplemente no tiene herramientas formales que le permitan el control sobre la actuación de las instancias citadas.

Se recomienda, por ejemplo, el uso de pizarras electrónicas u otros dispositivos, a fin de que permita a la sociedad en hora real conocer, a fin de hacer público los votos de cada congresista, en especial en esta era en que existen tantos recursos tecnológicos. Asimismo, este método podría facilitar el involucramiento de la sociedad al quehacer político público.

Las herramientas señaladas, además posibilitan al ciudadano dar seguimiento a la cohesión partidaria y responsabilizar políticamente a cada legislador por sus decisiones. Del mismo modo cualquier ciudadano podría consultar si el diputado(a) votó a favor o en contra de un proyecto en el cual éste se había comprometido, o bien si este a lo largo del período en que ejerza su legislatura, mantiene su posición ideológica. La “presión pública personalizada” contrarrestaría la posibilidad incluso de que un congresista vote a favor o en contra de un proyecto, sin pleno conocimiento o coherencia, por ejemplo la promesa de un Diputado en campaña política de un proyecto que simplemente en el tiempo no tendría sustentabilidad.

Un problema grave para el país es que estudios señalan que la oferta demandada por la sociedad, está cada vez más lejana de lo que esta requiere.

El Centro de Estudios y Publicaciones Alforja de Costa Rica (Red de Control Ciudadano-CEP) contribuye en el país con experiencias al proceso de sistematización de participación ciudadana, como una asociación civil que realiza un trabajo de Educación Popular para contribuir a que las acciones sociales, políticas y propiamente educativas aporten a la construcción de una nueva cultura y práctica política.

En la materia que nos ocupa, el CEP llevó a cabo la sistematización de experiencias de participación ciudadana en Costa Rica, en el año 2007. El estudio describe aprendizajes y desafíos políticos, teóricos y metodológicos de un proceso que inició en el año 2004, realizado por la Red Costarricense de Control Ciudadano, cuyo objetivo es precisamente articular diversas organizaciones sociales en temas con incidencia política y participación social.

Es así como la Red de Control Ciudadano (RCC), abre espacios para que organizaciones sociales no tradicionales, planteen temas de agenda política que les interesan a favor de una sociedad menos escuchada y más excluida, ello porque normalmente este segmento de la sociedad se encuentra poco organizado lo cual les provoca enormes dificultades de participación ciudadana. Pese a que son grupos pequeños, ponen en relieve para discusión temas menos tradicionales como: juventud participativa, derechos humanos, discapacidad y ONGs, turismo rural, desarrollo local, experiencias autogestionarias, etc. Definitivamente tienen más alternativa de ser escuchados los grupos organizados, mientras que los que se encuentran desorganizados tienen grandes dificultades de participación ciudadana.

Estima el RCC, que en la agenda gobierno, tiene especial importancia el tema de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la elaboración del Informe del Gobierno, el diálogo con autoridades y el contacto con los medios de comunicación. Ellos representan una oportunidad para que la sociedad costarricense trabaje en una estrategia de vigilancia y acción ciudadana alrededor de una agenda de políticas públicas. La estrategia construida a partir de la Red del Control Ciudadano, permite trabajar la participación del ciudadano, orientándolos hacia la horizontalidad, la flexibilidad organizativa, la transparencia de los debates, la práctica asertiva en temas más particulares y la concertación de acciones.

Ahora bien, siempre en el tema de participación ciudadana, es importante mencionar que la revisión por parte de la sociedad acerca del cumplimiento de objetivos, metas y programas requiere madurez, por otro lado, las organizaciones encargadas de hacer esas valoraciones, deben ver en éstas herramientas, más que un medio punitivo, una oportunidad de mejora, una posibilidad de conciliar diversos sectores de la sociedad, hacia proyectos de interés para la mayoría de la sociedad.

Claro está, que la participación ciudadana obliga a la vigilancia constante de políticas públicas y acciones de gobierno, por otro lado esa vigilancia debe ser sistematizada en una situación relevante, en sociedades que como la nuestra, no están acostumbradas a pedir cuentas. Ahora bien sobre los principales desafíos en materia de participación ciudadana esta Red señala:

- Sustentar el papel activo de la Red de Control Ciudadano en el escenario social costarricense.
- Se necesita un diálogo político con los partidos y el movimiento social, de tal manera que busque consenso en temas de interés para la Red, de modo que sean representados como puntos de agendas de gobierno, de los partidos y las Municipalidades y Diputados.
- Simultáneamente, promover un debate sobre el libre comercio, sobre el desarrollo y la formulación de políticas públicas de interés para la sociedad, en el marco de las responsabilidades y compromisos asumidos por el gobierno y las propuestas de las organizaciones sociales.
- Básicamente se aboga por una participación mucho más comprometida de la población, es decir debe optar por ser un actor social activo, en tareas tales como investigación y la construcción de diagnósticos a fin de priorizar y proponer para incidir en las agendas políticas.

Es necesario para una mejor coordinación de los diversos actores participantes, acudir a los medios de participación a nivel local (Municipalidades), entre los que se tienen:

- ✓ Participación ciudadana: requiere del ciudadano conocer las necesidades de la sociedad, apoyo en la ejecución de tareas, o bien de determinadas funciones como complemento a la democracia participativa.
- ✓ Participación social: se refiere a la construcción de grupos de individuos u organizaciones a partir de la sociedad civil, para defender intereses sociales.
- ✓ Participación comunitaria: requiere del ciudadano ejecutar tareas relacionadas con cuestiones vinculadas a la vida cotidiana del costarricense, teniendo al Estado como “asiste”.

Se evidencia la participación política del ciudadano, pero desde los partidos políticos, es decir en instancias de representación tales como consejos municipales, u otro que represente intereses que atañen a la mayoría de la comunidad política, en aras del municipio, provincia, región o Estado.

Se apunta hacia la necesidad de consolidar una sociedad civil, que nace de los estratos inferiores, hacia la construcción de derechos, o la creación de conciencia social colectiva. El Estado tiene aquí un papel primordial de garantizar el desarrollo, mientras la comunidad, busca y utiliza espacios para exigir o llamar la atención sobre temas de interés a la sociedad, es decir retoma su papel para solicitar cuentas, alzar la voz y señalar sus demandas, en beneficio claro de la mayoría social.

Para finalizar este tema, es necesario dejar en claro las instancias legales que existen en Costa Rica, como medios de participación ciudadana, establecidas en el Código Municipal:

- ✓ El cabildo: acto de audiencia y consulta al pueblo, a fin de contar con mejores elementos de juicio respecto a la toma de decisión en un asunto a decidir por la municipalidad, consiste en la convocatoria de vecinos y se escuchan opiniones, vale mencionar que es un medio donde se exponen opiniones, pero el resultado de la consulta no es vinculante para la decisión que tome la municipalidad.

- ✓ El referéndum: es un acto de ratificación, de aprobación o decisión, el cual adquiere validez legal cuando ha sido sometido a una votación y aprobado, pero es el consejo quien decide convocar o no a un referéndum para ratificar decisiones ya tomadas, como son acciones ya decididas, se estima que hay una verdadera participación del pueblo.

- ✓ El plebiscito: se considera que no representa una simple consulta, y representa el municipio en una decisión que tome, pero el acuerdo es tomado por el Consejo y la convocatoria la hace el alcalde o alcaldesa.

- ✓ Las audiencias públicas: permiten al pueblo del municipio a opinar respecto a determinados reglamentos que elabora la municipalidad para regular actividades dentro del cantón, toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, debe ser presentada o acogida para su trámite por algún regidor. Su carácter no es vinculante, lo que no permite que los intereses de la localidad sean proyectados en las actividades que se desarrollan.

- ✓ Los concejos de distrito: son medios de participación directa de las comunidades en asuntos municipales al promover la participación plena de representantes de las organizaciones formales del distrito.

- ✓ Los concejos municipales: constituyen el órgano deliberante de la municipalidad, el cual está integrado por regidores electos popularmente, por períodos de cuatro años que tienen como atribución principal fijar la política municipal y que conjuntamente con el ejecutivo le corresponde ejercer el gobierno municipal.

A partir de la reciente crisis del 2008 que afectó en gran manera la economía del país, la soberanía económica y política declinó. Los políticos perdieron su control sobre la economía como consecuencia de la crisis. La deuda económica incrementó, se redujo la posibilidad de los representantes políticos de crear e implementar políticas adecuadas, impidiéndoles actuar de manera efectiva y autónoma.

A pesar de las adversidades, el país mantiene un alto grado de calidad política, que se ha visto prosperada gracias a que la igualdad de género en el parlamento aumentó, y se respetan los derechos civiles y políticos manteniendo de esta manera un alto nivel de libertad.

4. La planificación gubernamental y la participación social en la toma de decisiones del gobierno.

La planificación y la transformación de la realidad de un país es una labor muy difícil; requiere del aporte de los diversos actores, que consoliden ideas que permitan tomar decisiones de forma prioritaria, con una adecuada distribución y vinculación de los recursos con que se cuenta.

En Costa Rica, el tema de la planificación gubernamental se ha mantenido hasta ahora de manera muy cambiante, es decir, varía generalmente con cada cambio de presidente (cada 4 años), lo que representa una planificación país a muy corto plazo. Luego, no existe una trazabilidad para los buenos programas que se generan durante un gobierno, por cuanto el siguiente gobierno querrá el reconocimiento para los propios.

En Costa Rica, la planificación del país está a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), y el proceso de Planificación está cimentado en la Ley 5525 y sus reformas. La ley señalada establece el Sistema Nacional de Planificación y Política Económica, y está conformado por las Oficinas de Planificación, existentes en cada Ministerio, Institución Autónoma o Empresa Pública. Además de los mecanismos de coordinación y asesoría necesarios, en diversos niveles de la Administración Pública se proponen la planificación y el seguimiento para asegurar precisión en cuanto a la aplicación de las diversas normas.

La ley mencionada confiere potestad a MIDEPLAN para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, documento que contiene los planes a corto, mediano o largo plazo, a partir de los programas de gobierno, también es la encargada del control de inversiones, créditos del sector público.

Para que pueda ser comprendido el alcance del quehacer de MIDEPLAN, a continuación, se brindan un detalle acerca de sus principales potestades:

1) Implantar las normas de asesoría, información y coordinación con el Sistema Nacional de Planificación para hacer efectiva la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

2) Velar que los programas de inversión pública se encuentren en consonancia con las previsiones y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y otorgar el visto bueno a los presupuestos que cumplan con este requisito.

3) Autorizar a las instituciones públicas la gestión para obtener crédito externo.

4) Aprobar proyectos de inversión pública financiados con recursos de origen externo ya sean totales o parciales, así como aquellos de inversión privada que requieran aval del Estado, de acuerdo con la prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

5) Formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica atendiendo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

6) Coordinar los programas de modernización, de organización y funcionamiento de las instituciones públicas, tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad del sector público en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

En fin, MIDEPLAN, se debe al diseño y seguimiento del plan nacional de desarrollo, sistema de indicadores de desarrollo social, diseño de escenarios socioeconómicos, perfiles cuantitativos sobre situación actual y prospectiva económica, estudios sobre repercusiones políticas macroeconómicas, seguimiento de proyectos financiados con fondos externos, y la asesoría a instituciones del Sector Público en la preparación de términos de referencia para inversiones, cooperación externa y modernización.

Actualmente, en materia de planificación, ese Ministerio trabaja con actores de gobierno y no gubernamentales, a fin de conciliar planes, programas y políticas, teniendo entre sus acciones prometedoras la conciliación, dirección y coordinación, de esos diversos escenarios y actores. También se trabaja actualmente, en Costa Rica, en mejorar la calidad de la gestión pública en general, así como de las políticas, programas y proyectos públicos para que éstos atiendan las demandas de la sociedad en aspectos relacionados con información, probidad, transparencia y rendición de cuentas. En este marco, el MIDEPLAN está trabajando en el desarrollo de capacidades institucionales para realizar evaluaciones de impacto, que vayan más allá de la evaluación de metas y resultados.

Se destaca la importancia que tiene la evaluación en el marco del ejercicio público, como una forma de mejorar la gestión y el desempeño de personas e instituciones, y no como una amenaza de sanción. La evaluación debe ser vista como una oportunidad para reflexionar sobre procesos, resultados, efectos, con el fin de mejorar los productos y servicios que se entregan a la ciudadanía.

En el contexto propiamente del manejo de políticas públicas, hay que mencionar que los Planes Nacionales de Desarrollo se construyen a partir del documento denominado Estrategia Siglo XXI. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), contempla fundamentalmente las prioridades de acción incluidas en el Plan de Gobierno del o la Presidenta de la República actual; prioridades que automáticamente se ven validadas mediante la elección popular. Los compromisos, promovidos en la campaña electoral, son asumidos por la Administración Pública y convertidos en propuestas concretas de acción, a ser implementadas durante el cuatrienio.

Bajo esta perspectiva, el PND es el instrumento que refleja las prioridades estratégicas del Gobierno de la República, definiendo los programas y proyectos que se impulsarán, con la finalidad de fomentar el desarrollo del país.

Además, el PND es el marco de referencia para la formulación de los Planes Operativos Institucionales, Presupuestos Públicos, Programas de Inversión Pública, Gestión de la Cooperación Internacional, y Evaluación de la Gestión y la Rendición de Cuentas; en fin es la guía bajo la cual todas las entidades públicas deben dirigir sus metas y esfuerzos.

El PND generalmente conlleva la coordinación de más de 100 instituciones públicas, tanto del Gobierno Central como del sector descentralizado, organizados en una estructura definida mediante la Directriz 001 del 21 de junio de 2010 y los Decretos Ejecutivos 36024 del 11 de mayo del 2010 y 34582 del 4 de junio de 2008 y sus reformas.

Para efectos de coordinación, las instituciones se agrupan en una estructura sectorial, que responde a su vez a una organización en cuatro grandes ejes de gestión:

- i. Bienestar Social (comprende los sectores Bienestar Social y Familia, Trabajo, Salud, Educación y Cultura),
- ii. Seguridad Ciudadana y Paz Social (sectores Seguridad y Justicia),
- iii. Ambiente y Ordenamiento Territorial (sectores Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Vivienda) y
- iv. Competitividad e Innovación (sectores Productivo, Ciencia y Tecnología, Turismo, Comercio Exterior, Financiero, Monetario y Supervisión y Transporte).

Se contemplan de igual forma ejes transversales como Política Exterior y Modernización del Estado.

La formulación del PND parte de una convocatoria y organización general de las instituciones atinentes, luego de lo cual se definen los lineamientos generales para el ejercicio de formulación.

Seguidamente se realiza un diagnóstico para identificar problemas, causas y efectos, así como la priorización de líneas de acción, sustentando así las propuestas sectoriales y regionales, que contemplan políticas, metas, indicadores, estimación de recursos e identificación de responsables.

Se incluyen espacios de consulta y validación, a nivel interno de las instituciones y regiones y por parte de Ministros Rectores, Consejos Presidenciales y Presidencia de la República.

Finalmente, el ejercicio integra los resultados, y le devuelve a la sociedad costarricense la propuesta, quedando plasmados los compromisos de los que la Administración rendirá cuentas periódicamente.

Es muy clara que la participación ciudadana en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo no se materializa de la forma que debiera, puesto que en el análisis de la realidad, así como en todas las fases que conlleva la realización del Plan Nacional de Desarrollo, no se involucra la convocatoria a la sociedad civil. Incluso en la elaboración de los planes de desarrollo local la sociedad civil se ve anulada, siendo que es esta población la que potencialmente podría brindar los aportes que mejor les beneficien y mejoren la calidad de vida y el desarrollo en el país.

Propiamente sobre el Plan de Gobierno 2010-2014, la actual Presidenta Señora Laura Chinchilla, propuso líneas estratégicas y apunta hacia el desarrollo de políticas sociales, congruentes con la seguridad ciudadana, la juventud y niñez costarricense, eliminación de la pobreza, el estímulo a la empresa privada, acceso a los servicios públicos, fomento de la innovación, el crecimiento del bienestar y del desarrollo humano, en variables tales como empleo, producción, política económica y medio ambiente, educación, y promoción de la salud entre otros.

Pero también, los esfuerzos del actual gobierno están dirigidos hacia el desarrollo agrícola y rural, y la continuidad del programa nacional de alimentos y agricultura familiar. Para el sector industrial, se previó la creación de parques industriales, el desarrollo de una estrategia para que el sector turismo mejore su posicionamiento, facilitando la explotación sostenible de los diversos atractivos turísticos del país.

Una de las metas más importantes lo constituye el acceso a la tecnología, especialmente la oferta de internet de banda ancha, a fin de cerrar la brecha tecnológica y el acceso a la información, es decir que esta esté al alcance de la mayoría de la población.

Otro elemento que completa el panorama del programa de gobierno actual es el talento, el conocimiento y la capacidad de innovación para los ciudadanos. De ese modo el Estado apuesta por apoyar propuestas de emprendimiento, desde factores tales como ciencia, tecnología en los procesos productivos del país, a partir del financiamiento de propuestas.

Y claro evidentemente como se señaló en aspectos generales del país, un eje importantísimo de un modelo de desarrollo es la protección del ambiente, que aporte al crecimiento económico del país. En este sentido se propuso el fortalecimiento de áreas de protección, resguardo y aseguramiento de la disponibilidad de recursos hídricos y la prevención de la contaminación de este recurso, interesa el cumplimiento de políticas destinadas a reglar el aprovechamiento de todos los recursos naturales, pero también al enfrentamiento del cambio climático.

La definición de objetivos y metas de desarrollo nacional debe basarse en un análisis de la realidad nacional y no solamente en las propuestas de un gobierno. Además, debe tener en cuenta todos los actores de la sociedad y las interacciones entre variables económicas, sociales y ambientales; y de esta manera, deliberar las posibilidades de crecimiento económico del país no solamente en el corto o mediano plazo, sino también a largo plazo, tomando en cuenta las oportunidades que presenta la esfera mundial y la capacidad interna para mantener estabilidad fiscal y económica.

No es sino hasta este año 2013, que el Ministerio de Planificación con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creó un plan país a más largo plazo, denominado “Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional”, el cual resume las aspiraciones de la población. No obstante, la elaboración de este documento no se hizo de conocimiento público, sino hasta su publicación. Es probable que pudiera haberse aprovechado de mejor manera el acceso a la tecnología y la convocatoria de los medios de comunicación, para recoger propuestas de parte de la ciudadanía que enriquecieran aún más este plan.

El acceso a nuevas tecnologías de comunicación, así como la libertad de expresión de la cual gozan los medios informativos, le permiten a la sociedad civil mantenerse informada y alerta ante los proyectos y medidas que implementa el aparato gubernamental del país. De este modo se han detectado muchas inconsistencias en la actuación de las instituciones del Estado, lo que ha derogado en múltiples huelgas, marchas y protestas por parte de la sociedad civil, sindicatos y grupos organizados; los cuales en la gran mayoría de los casos, al menos durante este último gobierno, han logrado su cometido, obligando al gobierno a prestar atención a sus disgustos y aportes.

De esta manera, también el acceso a las redes sociales ha venido a facilitar la auditoría ciudadana y los movimientos de las masas en caso de considerarse oportuno.

5. Conclusiones

La diversidad de estrategias de desarrollo e inserción en los procesos globales están al alcance de cualquier país que se lo proponga. Estas estrategias deben incluir aspectos importantes, tales como el impulso al mercado interno, diversificación y encadenamiento productivo; educación de calidad, aspecto primordial para potenciar el recurso humano, sin dejar de lado el uso responsable de los recursos naturales.

Se denota en el caso de Costa Rica, que el país ha hecho importantes esfuerzos para desarrollar su economía, a la par de estrategias de Estado destinadas al desarrollo económico de familias, jóvenes escolares y niños. En este sentido, desarrolla varios programas destinados al acceso de la educación, la salud, la vivienda, y el acceso a los servicios y tecnología. En el Índice de Desarrollo Humano, Costa Rica ha mantenido alguna ventaja en cuanto a una buena posición que tenía hasta hace unos años. Sin embargo, el retraso en problemas de índole social está alejando el país de los buenos resultados hasta ahora obtenidos.

En el contexto económico de América Latina, Costa Rica logra mantener una buena posición, pues es considerado un país con renta media, que ha logrado incursionar en contextos internacionales, y expandir su comercio internacional. Aunque haya obtenido buenos resultados apostando a la liberación de aranceles, apertura de fronteras del comercio y competitividad, también se denota que los países que apostaron por esta corriente hoy enfrentan algunos problemas tales como el no tener plena libertad respecto a las políticas económicas y sociales que implementan. La dependencia de economías desarrolladas es un alto precio para países menos desarrollados que no siempre obtienen igualdad en el intercambio comercial, además de absorber otros problemas adicionales tales como el impacto de las crisis en las economías con las cuales mantiene intercambio comercial, situación delicada para países que están luchando por un mejor desarrollo económico.

Sin duda, un aspecto relevante para potenciar el desarrollo de los países es la integración de los mismos. Esta conformación de bloques les permitirá presentarse con mayor fortaleza y competitividad ante el mundo. Cabe destacar que estas integraciones deben ir más allá de aspectos meramente económicos, sino también sociales y culturales.

Las nuevas tecnologías, el surgimiento de empresas globales, la mayor internalización de los mercados, la diversificación productiva, así como la creación de fuertes sectores en manufactura avanzada, dispositivos médicos, servicios y turismo han influido poderosamente en la integración de Costa Rica en un panorama geopolítico de globalización.

A pesar de las crisis económicas y de transparencia gubernamental, Costa Rica se ubica en una escala alta con respecto a los índices para medir la calidad de la democracia, tales como los desarrollados por Freedom House, Polilat, The Economic Intelligence Unit (EIU) y Levine-Molina (2007).

La democracia costarricense se caracteriza por ser un sistema político en el cual múltiples actores políticos e institucionales, incluyendo a la sociedad civil, tienen capacidad de vetar la formulación o ejecución de las políticas públicas. Pero Costa Rica aún debe madurar en cuanto a las instancias y medios alternativos de discusión de políticas públicas en beneficio de la mayoría, pero también en un mayor conocimiento respecto a lo que el Estado se propone para así debatir con propiedad en los diferentes foros existentes. Evidentemente, debe también transformar los actuales foros de discusión a fin de que estos sean mucho más democratizados, es decir, para que esos medios sean de acceso a la mayoría y los temas que ahí se toquen también sean los de

las minorías. En resumen, el costarricense debe caer en conciencia que la sociedad está conformada por grupos mayoritarios y minoritarios también.

La población costarricense debe también asumir una posición mucho más comprometida, para no dejar en manos del Estado la dirección y evaluación de las políticas públicas. Los costarricenses deben exigir medios mucho más democráticos para conocer el comportamiento de sus políticos en el manejo de los proyectos que son presentados en la Asamblea Legislativa, es decir deben ser mucho más extrovertidos, y no dejarse influenciar tan solo por medios informales o medios de comunicación, sino conocer de primera mano, proyectos, ejecución y apoyo de los Diputados, Presidente, otros. Para ello, Costa Rica debe madurar para que las opiniones de los ciudadanos no se basen en el criterio que tienen en partidos políticos, es decir trascender de lo tradicional, hacia nuevas posibilidades de conciencia democrática.

En cuanto a la planificación gubernamental, son necesarias políticas de modernización del Estado que mejoren la gestión pública, así como también es de imperante necesidad desarrollar métodos participativos para identificar las necesidades de los usuarios de servicios públicos.

Se requiere también mejorar el acceso a la información, la disponibilidad y la calidad de las respuestas del Estado a las demandas y necesidades de la ciudadanía, de la mano con el monitoreo de las acciones institucionales para mejorar la prestación de estos servicios.

Es fundamental, más allá de la participación ciudadana por medio del voto, la concertación de espacios que le permitan a la ciudadanía brindar aportes a los planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo; sean estos planes de gobiernos locales o a nivel país.

Debe existir trazabilidad y mantenimiento en el tiempo de aquellos planes de gobierno que promuevan un adecuado desarrollo del país, siendo que los nuevos gobernantes prefieran el bienestar y la estabilidad del pueblo antes que su propio ego y reconocimiento.

En este momento, Costa Rica debe evaluar si continúa apostando por un desarrollo de políticas neoliberales o bien valora otras posibilidades como la integración de bloques con otros países latinoamericanos, cuyas economías están mucho más desarrolladas. Costa Rica debe además valorar el precio social que está pagando la actual sociedad y el precio a futuro que ello tiene en la vida económica y social del país. El país debe tener en cuenta que si bien no es una economía desarrollada, su desempeño en el contexto latinoamericano y mundial, ha sido efectivo, lo cual deja entrever que tiene ventajas que ofrecer.

Pero, más trascendente que todo lo anterior, es la necesidad de alinear la agenda de los políticos con las demandas de los ciudadanos, y la transformación de un Estado que comparte sus responsabilidades con las responsabilidades de la sociedad. Corresponde al Estado escuchar la voz de sus ciudadanos, a fin de valorar nuevas alternativas de solución a los problemas internos del país, a fin de evitar que en el futuro las implicaciones políticas vayan en detrimento de las implicaciones sociales.

Bibliografía

Listado del Sector Público Costarricense (a marzo del 2013) Disponible en:

http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&catid=89&id=832&Itemid=100131&lang=

Indicadores Demográficos Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx>

Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

Indicadores del desarrollo mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>

Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional. Disponible en:

<http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0311bebc-87c5-4c22-9731-21c04744f254/Costa%20Rica%202030%20web.pdf>

Programa Estado de la Nación. 2013. Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/estado-educacion/educacion-informe-ultimo>

Países en el Proyecto Mesoamérica Tendencias económicas y sociales. Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Estudios/Pa%C3%ADses%20en%20el%20PM%20%20Tendencias%20econ%C3%B3micas%20sociales.pdf>

Primera experiencia de referéndum en costa rica: Regulación y alcances * Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf

1. América Latina: en el mundo: globalización, regionalización, fragmentación, www.plataformademocratica.org/Publicacoes/8647_Cached.pdf

2. Publicaciones Alforja de Costa Rica: Sistematización de Experiencia de Participación Ciudadana, Nov 2007, (<http://www.alboan.org/archivos/593.pdf>)

3. Tesis Escuela Trabajo Social, Escuela Ciencias Sociales “Participación Social y Desarrollo Local, Cantón Oreamuno”, 2009 (<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2009-01.pdf>)

4. La Globalización: Origen e implicaciones, Revista Económica, Colegio Profesionales Ciencias Económicas, octubre 2013, <http://www.revistaeconomica.com/articulo.php?id=54>

5. Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN, II Informe País 2010, Costa Rica.

6. II Informe Costa Rica sobre Avance de Cumplimiento ODM, 2010, http://www.pnud.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=888&Itemid=105

7. Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica. Vol I, 1 ed. – San José, C.R.: Fundación Costa Rica Estados Unidos de América para la Cooperación, 2006.

8. Asamblea Legislativa: Ley Planificación Nacional Costa Rica, NO 5525 y sus reformas (versión actualizada 2013).

9. Entrevista al actual Ministro de Planificación y Política Económica de Costa Rica, señor Roberto Gallardo, entrevista que fuera realizado al mismo el pasado 24 de abril, por parte del ILPES, www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/.../7/...=/ilpes/...

10. PNUD por el Latinobarómetro 2002 y el 2006., www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETR...

11. Margaret Sarles: Estudio sobre cultura política de la democracia en Costa Rica en el año, 2006, División Planificación Estratégica e Investigación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

12. Estado de la Nación V: Informe sobre el denominado Fortalecimiento de la Democracia, <http://www.estadonacion.or.cr/>

13. Estado de la Nación: XVII Informe, <http://www.estadonacion.or.cr/>

14. Estado de la Nación 2004: X Informe, <http://www.estadonacion.or.cr/>

15. CEPAL: Perspectivas económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/44904/P44904.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

16. CEPAL: Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/44904/P44904.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Nota

¹ Es importante mencionar que actualmente Costa Rica tiene una propuesta en estudio denominada Ley Fiscal, que busca una mejor captación de recursos para el Estado, sin embargo esta ley aún no ha sido aprobada, ya que ha enfrentado constantemente a oposición de la población.

Planificación Estratégica Gubernamental en un entorno Democrático, Lecciones de América Latina: El Caso de República Dominicana

Ana Mercedes Salcedo

1. Introducción

Como parte del conglomerado global, la República Dominicana se ha insertado en el proceso de la globalización con la apertura al comercio internacional, permitiendo la inversión extranjera directa y el flujo en los mercados de capitales. En el punto uno (1) detallamos ampliamente lo que significó el proceso para este país, los efectos en las empresas que se modernizaron y la desaparición de otras que fueron absorbidas por el sistema. Se menciona también la magnitud de la globalización sobre el crecimiento económico, los niveles de pobreza, la desigualdad y el medioambiente.

En el punto dos (2) abordamos el tema de los movimientos sociales en los últimos veinte años que han tenido incidencia en el proceso democrático de la República Dominicana logrando en muchos casos sus reivindicaciones. Tratamos en este punto, las formas tradicionales de hacer protestas y las nuevas formas que hacen uso de la tecnología con la utilización de las redes sociales.

El Sistema Nacional de Planificación lo hemos incluido en el punto tres (3) iniciando con el modelo histórico de planificación que se aplicaba no solo en la República Dominicana sino en América Latina en los años de 1960 y la década de los 70s. Pasamos a la década de los 80s cuando la planificación se desvaneció por falta de instrumentos idóneos, luego en los años 90s y más en la última década hemos pasado a un modelo orientado a resultados, con planes a largo plazo como la Estrategia Nacional de Desarrollo que será analizada en el contenido de este informe. Asimismo, hacemos una breve mención del Plan Nacional Plurianual par el Sector Público.

Finalmente, incluimos aspectos generales de la República Dominicana, demografía, distribución territorial, población y sistema de gobierno.

2. Aspectos Generales de la República Dominicana

La República Dominicana, llamada por los aborígenes Quisqueya, fue nombrada como la española o la Hispaniola por los españoles a su llegada. Se encuentra dividida en dos estados independientes: República Dominicana en la parte oriental y la República de Haití en la parte occidental.

La extensión territorial de la isla es de unos 77,914 kilómetros cuadrados, de los cuales, 48,310.97 km² corresponden al área principal del territorio de la República Dominicana, incluido los 265 km² del área del Lago Enriquillo.

La República Dominicana limita al norte con el océano Atlántico que la separa de las islas Caicos y Turcas; al este con el canal de La Mona que la separa de Puerto Rico; al sur con el mar Caribe o de las Antillas; y al oeste limita con la República de Haití.

La República Dominicana tiene forma de triángulo, cuya base es la línea fronteriza con la República de Haití. La irregularidad de sus lados le da un perímetro de 1,963 km. La línea costera se extiende unos 1,576 km y la línea fronteriza con la República de Haití 388 km.

Sus dimensiones son: 390 km de longitud, desde cabo Engaño, en la provincia La Altagracia, hasta el paraje Las Lajas en la provincia Independencia y 265 km de ancho, desde cabo Isabela, en la provincia de Puerto Plata hasta el cabo Beata, en la provincia de Pedernales.

La República Dominicana es la isla más grande de las Antillas mayores, con una población de 9,445,281 millones de habitantes según datos del censo del 2010.

Distribución territorial:

La distribución territorial registra 31 Provincias, un Distrito Nacional y 105 Municipios. Cada provincia tiene un representante que es un gobernador provincial y cada municipio tiene un alcalde.

Tenemos elecciones cada 4 años para elegir nuestras autoridades presidenciales, municipales y congresuales.

El estado dominicano tiene tres poderes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Existen también órganos especiales como la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Constitucional.

El poder ejecutivo está integrado por todos los ministerios e instituciones descentralizadas y autónomas. El nombre de ministerio lo hemos incorporado a partir de la modificación a la constitución política del país el 26 de enero del año 2010 fruto del consenso con la sociedad civil.

Punto 1

República Dominicana en el Contexto de la Globalización

Desde 1970, el gobierno dominicano ha venido disponiendo de leyes y medidas regulatorias para el desarrollo empresarial dominicano. Se destaca la promulgación de la Ley 299 de Protección e Incentivos Industrial, ésta Ley resultó en un cambio muy significativo en el sector industrial. También se destaca la promulgación de la Ley 253 de Incentivo Turístico que en 1973 estableció ciertos privilegios para los inversionistas en hoteles y empresas conexas al turismo. Esas leyes fueron promulgadas a principios de la década del 70, lo que indica desde cuándo el país tuvo una concepción clara de cuál era la vía del desarrollo que, en adición a la firma para la aplicación del GATT, legisla para la Seguridad Social, Código Financiero, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Hidrocarburos,

entre otras Leyes; para colocarnos a la altura de los demás países que ya habían iniciado procesos de adecuación de su aparato productivo.

Todas esas medidas crearon la base legal para efectivamente insertar a la República Dominicana en la globalización y así dejar atrás su antigua posición de aislamiento internacional. En los años 80s con los “Tigres de Asia” formado por Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur; se crea un nuevo patrón de competencia internacional. En esa misma década Latinoamérica completa, incluyendo a República Dominicana, estaba sumergida en una crisis financiera de tal magnitud que la década se recuerda como la década perdida. Ante la amenaza que los Tigres de Asia ante la competitividad de las empresas, el gobierno impulsa una deliberada y sistemática reestructuración y reconversión industrial en República Dominicana. Este proceso se manifiesta con el cierre de las áreas industriales con poca ventaja relativa e introduciendo áreas de mayor competitividad y rentabilidad.

A partir de 1997 el gobierno establece La Reforma Arancelaria, El Libre Comercio de Bienes y Compras al Sector Público, el Libre Comercio de Servicios, además de la Protección y Promoción de la Privatización de las Empresas Públicas. Ante estos cambios, el resultado ha sido un fuerte ascenso económico de un promedio de 8% anual, situando a República Dominicana en la posición número uno en crecimiento económico respecto a los países de la Región. Todo eso se atribuyó a un desarrollo sectorial heterogéneo. Como en todo proceso, con el cambio de paradigmas hay vencedores y perdedores.

Los sectores y algunas de las empresas dominicanas que han aprovechado y han evolucionado con estos cambios son:

- El sector bancario se ha desarrollado según los estándares internacionales a tal punto que los principales bancos dominicanos se han convertido en la denominada Banca Múltiple, que ofrecen varios servicios utilizando tecnología de punta y un personal altamente calificado para satisfacer las necesidades financieras de sus clientes.
- Empresas nacionales productoras alimentos, bebidas, cigarrillos y plástico han trascendido la frontera del país hasta llegar a ser cotizada en la bolsa de valores de los Estados Unidos, además de hacer negocios en otros países latinoamericanos.
- Compañías dominicanas del sector turístico, han desarrollado una alianza con la empresa hotelera internacionales y así se expandieron dentro del país al igual que en el exterior en países como las Bahamas y México.
- Las Zonas Francas exportan textiles criollos e invierten en Guatemala, Ecuador, Perú y Haití.
- Las tiendas por departamentos han adquirido las mejores prácticas de negocios internacionales y gracias a la competencia de otras empresas foráneas, se han adaptado a las nuevas exigencias del mercado dominicano.

La globalización y los preparativos que las autoridades hicieron para efectivamente insertar a la República Dominicana en la economía internacional han tenido un impacto más positivo que negativo en el país. Por un lado se destaca el impulso turístico, el gran desarrollo que han tenido las Zonas Francas, la modernización de la banca nacional, el desarrollo del sector financiero y de seguros, el incremento en las ofertas de bienes y

servicios en el mercado dominicano, el mejoramiento continuo de la calidad de los productos entre otras cosas. A esto se les puede añadir el impacto positivo que ha tenido en sectores conexos a ellos, como es en el caso del turismo que tiene un gran impacto en el sector construcción y en la inmobiliaria, en la agricultura, en transporte, entre otros sectores más el incremento en la oferta de empleo, la introducción de nuevas profesiones, entre otras. Todo eso se debe a la globalización y a las acciones tomadas por las autoridades en su decisión sistemática de insertar a la República en la economía internacional.

La globalización es un acontecimiento muy positivo para las empresas dedicadas a ofrecer al mercado lo que el mercado quiere. Con la competencia mejora la calidad, bajan los precios, se modernizan los sectores económicos, se abren nuevos mercados para las empresas dominicanas más competitivas y premia a los que estén dispuestos a innovar, invertir y mejorar sus empresas. Así compiten de forma justa con la competencia foránea o serán castigados los que por una u otra razón deciden no innovar, ni invertir, ni mejorar sus productos, ni su forma de hacer negocios. Al final, todos ganan menos los que se oponen al cambio y a la nueva realidad del mundo llamada globalización.

La globalización en el contexto de los países de la región

La globalización ha incitado uno de los debates más apasionados de la última década, ha sido tema de innumerables libros y causa de grandes manifestaciones en Europa y América del Norte. Los críticos han planteado que el proceso ha propiciado la explotación de los habitantes de los países en desarrollo, ha ocasionado grandes alteraciones en su forma de vida y en cambio ha aportado pocos beneficios, mientras los defensores apuntan a la considerable reducción de la pobreza alcanzada en países que han optado por integrarse a la economía mundial, como China, Vietnam, India y Uganda

El fenómeno de la globalización es visible y se puede medir en diferentes variables económicas, sociales y medioambientales. Entidades como el Banco Mundial han realizado mediciones del PIB en diferentes períodos para un conjunto de países y han mostrado sus crecimientos por efectos de la globalización, estas variables son: comercio internacional, Inversión Extranjera Directa y flujos del mercado de capitales.

El ritmo de la integración económica internacional se aceleró en la década de los ochenta y los noventa, cuando en todas partes los gobiernos redujeron las barreras políticas que obstaculizaban el comercio y la inversión internacional. La apertura al mundo exterior forma parte de un cambio más generalizado hacia una mayor confianza en los mercados y la empresa privada, especialmente a medida que muchos países en desarrollo y países comunistas se percataron de que los altos niveles de planificación e intervención gubernamental no producían los resultados de desarrollo esperados.

Las reformas económicas emprendidas por China desde finales de los años setenta, la disolución del comunismo en el bloque soviético a fines de los años ochenta y el arraigo y crecimiento de las reformas de mercado en la India democrática en los años noventa, fueron hechos que apuntaban a la apertura, sin que esto significara un cambio trascendental en el papel del Estado. La globalización también ha sido alentada por el progreso tecnológico, el cual está disminuyendo los costos de transporte y

comunicaciones entre los países. El descenso en el costo de las telecomunicaciones, y del procesamiento, el almacenamiento y la transmisión de la información, facilitan aún más la localización y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales en todo el mundo, la coordinación de las operaciones en lugares dispersos, o la venta de servicios en línea que antes no podían comercializarse a nivel internacional.

Dado estos acontecimientos, quizá no sea sorprendente que el término “globalización” se utilice a veces en un sentido económico mucho más amplio, como otra manera de referirse al capitalismo o a la economía de mercado. Cuando se utiliza con esta connotación, las preocupaciones manifestadas tienen que ver más con temas clave de la economía de mercado, como la producción por parte de empresas privadas y con fines de lucro, la frecuente reestructuración de los recursos según la oferta y la demanda y el impredecible y rápido cambio tecnológico. En este sentido, indudablemente que es importante analizar las fortalezas y las debilidades de la economía de mercado como tal, y comprender mejor las instituciones y las políticas necesarias para que ésta funcione de manera más eficaz. Además, las sociedades necesitan profundizar la reflexión sobre cómo manejar mejor las consecuencias que trae consigo el rápido cambio tecnológico. Sin embargo, poco se gana cuando se confunden estos factores diferentes, aunque estén relacionados con la globalización económica en su significado medular, que es la ampliación de los lazos económicos a través de las fronteras.

El Banco Mundial ha afirmado que la ronda de conversaciones comerciales que se inició en noviembre de 2001 en Doha, Qatar, marcó la primera instancia en que los intereses de los países en desarrollo se ponían en el centro de una ronda multilateral de negociaciones comerciales. El Banco favorece el levantamiento de las medidas proteccionistas que han bloqueado el acceso de los países de bajos ingresos a los mercados de exportaciones de los países ricos. Un informe del Banco, *Perspectivas Económicas Globales 2004: Cumpliendo la promesa del Programa de Doha*, subrayó los beneficios que obtendrían los países en desarrollo y los pobres del mundo gracias a la liberalización del comercio internacional. Se estima que un acuerdo de Doha conforme al cual se reducen sustancialmente los aranceles agrícolas y de manufactura y se pone término a los subsidios agrícolas podría reducir en un 8% la cantidad de personas que vive en condiciones de pobreza antes del año 2015.

Vale decir que la globalización económica no es una tendencia totalmente nueva, ha formado parte de la historia humana desde tiempos remotos, cuando poblaciones muy dispersas se involucraron gradualmente en relaciones económicas más complejas. La propuesta de que una mayor apertura hacia el comercio internacional tiene un efecto positivo en el ingreso per cápita de algunos países que han tenido crecimiento económico sostenido, como es el caso de los países del Este Asiático, han visto reducir sus niveles de pobreza, sin embargo, en países de América Latina que han tenido altas tasas de crecimiento en la última década, no se evidencia que se traduzcan en la reducción de los niveles de pobreza. La práctica más general y antigua es que el comercio permite que una economía haga un mejor uso de sus recursos cuando deja las importaciones de bienes y servicios a un costo menor del que tendrían si se produjeran en el país. En particular, el comercio permite que los países en desarrollo importen bienes de capital e insumos intermedios

fundamentales para un crecimiento a largo plazo, pero cuya producción nacional sería muy costosa o imposible. Desde esta perspectiva, las exportaciones son el precio que la economía tiene que pagar por acceder a estas valiosas importaciones.

La liberalización comercial 'funciona' promoviendo un desplazamiento de la mano de obra y del capital desde los sectores que compiten con las importaciones a sectores exportadores en expansión y de reciente competitividad. El desempleo originado por la apertura comercial es, en la mayoría de los casos, temporal, ya que es compensado por la creación de empleos en otros sectores de la economía. La pérdida de producción debido a este desempleo transitorio (llamado costo de adaptación social de la apertura comercial) también suele ser pequeña en relación con las ganancias a largo plazo en los ingresos nacionales debido a la apertura. Visto de otro modo, se espera que estos costos de adaptación sean pequeños en comparación con los costos del estancamiento económico continuo y de la aislación relacionados con el mantenerse cerrados al mundo.

Los costos potenciales de la apertura comercial también pueden disminuir o empeorar según el contexto general de las políticas en que se ha llevado a cabo la reforma. Una alta inestabilidad macroeconómica (grandes déficit fiscales, inflación alta y volátil, tipos de cambio reales volátiles) pueden agravar los costos del desempleo producto de la apertura comercial ya que fomentan la incertidumbre, lo que puede impedir que las empresas inviertan en los sectores exportadores que supuestamente deberían crear nuevos empleos.

Una liberalización prematura de las cuentas de capital en un país con grandes déficit fiscales puede tener un efecto similar en la medida en que induce a grandes afluencias de capital, lo que hace que se eleve el tipo de cambio del país y reduce la competitividad de sus exportaciones. El colapso de las reformas estructurales en los países latinoamericanos específicamente del 'Cono Sur' a finales de la década de los setenta se atribuye en parte a este tipo de sincronización inadecuada de las reformas. Por otra parte, regulaciones extremadamente estrictas en cuanto a la seguridad laboral pueden impedir que las empresas afectadas por la competencia de productos importados despidan a sus trabajadores hundiéndolas en la bancarrota, como al parecer fue el caso de Perú en los años ochenta.

Más importante todavía, la liberalización comercial no es el único factor que influye sobre la demanda por factores de producción y por lo tanto, sobre el ingreso. Otros posibles factores que intervienen son el cambio tecnológico, los patrones de inversión, los cambios en la productividad relativa o los cambios en las condiciones institucionales, como sucedió con el debilitamiento de los sindicatos o las modificaciones en las condiciones implícitas de contratación entre trabajadores y empleadores.

Punto 2

Movimientos Sociales en la República Dominicana

Los movimientos sociales en el país tienen sus antecedentes más importantes en el movimiento campesino que enfrentó a las fuerzas de intervención norteamericana en 1916 y el movimiento obrero de los años cuarenta, constituido alrededor de la industria azucarera para enfrentar la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo.

Más adelante, a finales de la década de los 70s, específicamente en 1979, nace el Movimiento Campesino Independiente, que fue la expresión más acabada de la lucha

campesina sin influencia gubernamental, con una clara vocación reivindicativa y de articulación con el movimiento obrero. De su interior nace años más tarde la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, integrando novedosamente la perspectiva de género y la clasista.

En abril del año 1984, luego de la firma de un acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional y las disposiciones de una serie de medidas económicas, los pobladores de los barrios periféricos de la ciudad de Santo Domingo invaden el espacio público, iniciando de manera coordinada una jornada de lucha que dejó perpleja a la clase política.

Posteriormente, en los barrios de Santo Domingo y de las grandes ciudades, reinventaron una nueva modalidad organizativa: los Comités de Lucha Popular CLP, que se convirtieron en los mecanismos más efectivos para la expansión y reactivación de la lucha reivindicativa.

Estas organizaciones son la representatividad o muestras del universo que se llama población, que reclama derechos como la seguridad ciudadana, seguridad social, la energía eléctrica o la mejora salarial para sectores profesionales y comunidades específicas. Hay también movimientos ecologistas y uno feminista que construyen identidades sobre demandas que están fuera del estricto ámbito de la producción, pero que no logran ser escuchado por la sociedad a los niveles deseables.

En la década de los 90, siguen desarrollándose las formas organizativas territoriales urbanas surgidas en los 80, como las comunidades eclesiales de base, las juntas de vecinos, los clubes culturales, los comités de desarrollo barrial, entre otros.

En esa década se inicia también un importante debate sobre nuevos temas, que contaron con una fuerte influencia de los organismos internacionales de cooperación y las ONG. A partir de entonces, el debate adquiere un nuevo lenguaje: el concepto de sujetos o actores sociales es sustituido por el de ciudadanía, el de movimientos sociales por el de sociedad civil, el de autogestión por empoderamiento y el concepto de “educación popular” es desplazado por el de “educación ciudadana”.

Por otra parte, a finales de los '90 comienza a desarrollarse un nuevo modelo de organización social a partir del que ya existía: se comienzan a formar redes o coordinaciones de organizaciones comunitarias, que así, en este nuevo nivel de articulación, logran un importante avance en las dinámicas de reivindicación e incidencia política.

Para que los actores comunitarios alcancen un impacto sociopolítico mayor, se hace imprescindible el desarrollo de procesos de articulación de las organizaciones de base en redes territoriales, sectoriales e intersectoriales. De modo que su accionar coordinado contribuya al desarrollo y fortalecimiento de su identidad como sujeto social y a la construcción de objetivos colectivos según su nivel de actuación.

Los movimientos sociales en República Dominicana han tenido mucha presencia en los últimos cuatro años. En las distintas comunidades del interior, tanto en la zona rural como en las comunidades urbano-marginales se ha producido un total de 1,002 movimientos de protestas con un promedio de 21 movimientos por mes. Sus causas se ubican en las deficiencias de políticas sociales del gobierno y en su intervención en el mejoramiento de la infraestructura y servicios de las comunidades.

A partir del 2004 la República Dominicana comienza a utilizar el efecto contagio a través de la brecha y las oportunidades políticas, de manera que esta nueva era se ha

caracterizado por el uso de las tecnologías, la cual han convertido en un aliado para dar seguimiento, orientar e informar, además para unificar grupos y organizar a los movimientos con el interés colectivo nacional.

En la nueva forma de hacer protestas en nuestra cultura, se observa un cambio en el patrón de conducta frente a las llamadas manifestaciones populares a través de un novedoso repertorio de acciones colectivas, estas innovaciones han llamado la atención de integrantes de todas las edades y el apoyo de personalidades reconocidas uniéndose al movimiento en la lucha para demandar del gobierno que se apliquen políticas públicas a favor del colectivo y de interés nacional.

En este nuevo orden se estableció realizar foros para lograr consenso, las estrategias y líneas de acción, y en consecuencia actuar en protesta pasando de la forma convencional que en tiempo atrás, se componía de: paro laboral de 48 a 72 horas, quema de neumáticos, bloqueos de calles y avenidas y enfrentamientos a pedradas y bombas caseras, no obstante, se observa mayores resultados en la forma de protesta no convencional, hoy podemos decir que ha habido cambios en el paradigma de acción de los movimientos sociales y mayores logros en las exigencias y demandas de políticas públicas.

Los movimientos sociales están jugando un rol fundamental dentro del Congreso Nacional y en la sociedad en general, tanto a nivel nacional como internacional, al iniciar luchas justas y lograrla, citando el caso de la asignación del 4% del PIB al sector Educación. Esto fue un logro del movimiento coalición por una educación digna.

Lo que están diciendo los movimientos sociales, en actividades como la campaña por la educación, Justicia Fiscal, Indignados frente al Congreso, defensa de Loma los Haitises y Loma de Miranda, es que tenemos una ciudadanía que cada vez es más consciente de su responsabilidad con la defensa del bien común y un elemento interesante es que estos movimientos son de ciudadanos y ciudadanas que no están partidarizadas, lo cual es fundamental porque cuando se habla de movimientos sociales tienen que estar expresados todos los sectores y los partidos políticos tienen que ser respetuosos de esos movimientos sociales y no querer aprovecharse de ellos.

Estos movimientos sociales han generado un gran cambio en la sociedad dominicana, frente al que legisladores y legisladoras tienen la gran oportunidad de ser participes, asumiendo la responsabilidad que les corresponde en las funciones para las que fueron elegidos y elegidas.

La labor de incidencia de los movimientos sociales ha jugado un rol fundamental tanto dentro, como fuera del Congreso para establecer un proceso de diálogo entre congresistas, comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y las organizaciones de la sociedad civil, comunitarias y gremios, permitiendo hacer planteamientos y llamados de alerta cuando se conocen proyectos de ley, pero también cuando hay visiones en torno a temas que se están conociendo en el Congreso de la República.

Principales movimiento sociales en los últimos 10 años.

Los movimientos sociales vinculados a temas no-tradicionales en la agenda reivindicativa han irrumpido en nuestra sociedad en los últimos años como fue el movimiento en defensa del Bosque Nacional-Los Haitises y en la actualidad contra el

mantenimiento de la explotación de las minas de Cotuí por la Barrick Gold, que es una empresa canadiense de explotación minera.

En este sentido se desarrolló el movimiento contra la Reforma de la Constitución y específicamente el rechazo a la inclusión del artículo 30 que perjudica a la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Este último movilizó una gran diversidad de sectores pero no logró su objetivo por las barreras en el poder legislativo del ejercicio de poder eclesiástico y alianzas político-partidarias con mayor peso que la preservación de la vida de las mujeres.

En la actualidad encontramos de nuevo al movimiento social articulado hacia una demanda no-tradicional en sus reivindicaciones, un 4% del PIB para educación. Este movimiento está liderado por organizaciones sociales, ONG, movimientos juveniles y espacios de coordinación social que habían asumido un papel protagónico en los movimientos de presión sobre educación.

El tema de la educación dominicana ha sensibilizado a muchos sectores que reconocen la importancia de la educación para el desarrollo humano. El movimiento “coalición por una educación digna” se fortalece y a su demanda se suman otros elementos críticos del sistema educativo en estos momentos como la exclusión de los maestros de una oferta de servicios de salud eficientes.

Algunas características relevantes de los nuevos movimientos sociales

- Una forma de acción colectiva, solidaria y con alto sentido de pertenencia.
- Devienen como tal cuando construyen identidades y prefiguran una situación nueva, cualitativamente superior a la que motiva su participación.
- Activados alrededor de un conflicto social que puede o no convertirse en central en determinada coyuntura creada por los actores mismos en su interacción con el contexto.
- Se desarrolla y mantiene latente en el entramado de redes cotidianas. No tiene sujeto único sino que construye la unidad por medio de la solidaridad y la persecución de un objetivo común.
- Tienen a ser transitorios, desapareciendo de la arena pública una vez conseguido el objetivo.
- La resolución del conflicto suele desbordar los cauces institucionales que lo definen.
- En América Latina, surgen como respuesta a la situación de pobreza y exclusión que se acentuó con el modelo neoliberal.
- La intervención de otros actores puede reencauzarlos a la institucionalidad por vía de sus cabezas dirigentes o la satisfacción parcial de sus demandas.
- Acusan altos niveles de movilización y presencia en el espacio público.
- Actúan de forma pacífica y cívica.

Punto 3

Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo

La República Dominicana, con un poco de retraso en relación al grueso de países de la región América Latina y el Caribe, tuvo un despliegue importante de la planificación en los años 60s. El esfuerzo planificador, entonces, estuvo auspiciado por los organismos internacionales, que condicionaron la ayuda económica al desarrollo del sistemas nacionales de planificación.

Es preciso recordar el ambiente que prevalecía en los años 60s en aspectos como la llamada Guerra Fría estaba en su apogeo y para los países de Occidente era apremiante demostrar que era posible (en el marco del capitalismo) alcanzar estándares de bienestar similares a los que prometían los países socialistas. Asimismo, el auge del **estado de bienestar** en Europa ponía la planificación en el centro, tanto en algunos aspectos de la política económica como en el despliegue de las políticas sociales de corte universal y particularmente en América Latina y el Caribe, eran los años de la Alianza para el Progreso, fue la década en que se forjó la visión desarrollista de la economía.

En este contexto fueron creadas en los años 60s las Oficinas Nacionales de Planificación en nuestro país, en la generalidad de las instituciones públicas fue creada un área jerarquizada de planificación. Es decir, se desarrolló fuertemente la institucionalidad de la planificación. En los años 70s, el referido auge de la planificación empezó a hacer crisis, hasta que en los años 80s, el proceso planificador prácticamente se desvaneció debido a cuatro factores confluyentes de esta parálisis:

- las propias limitaciones del tipo de planificación que se practicaba que, en muchos casos, ocasionó frustraciones y desencantos
- la irrupción de la crisis de la deuda, que desvaneció resultados y esperanzas de desarrollo
- el auge del ciclo neoliberal, que cuestionó los fundamentos mismos de la planificación
- haberse transformado en una obligación formal para acceder al financiamiento externo.

La característica de la planificación de los 60s destacó tres elementos: Primero, era una planificación que se circunscribía solamente a la política económica; no es como hoy, que el alcance de la planificación llega a todo el accionar del sector público, todas las políticas públicas. En segundo lugar, el economista-planificador ocupaba un rol central en la definición del contenido del plan; o sea, el planificador era un “experto” que tenía bien claro en su cabeza sus propias ideas de cómo debía ser el camino hacia el desarrollo del país. La visión no era como hoy, que se concibe al planificador más bien como un facilitador de procesos de decisión. En tercer lugar, tenía un carácter marcadamente normativo y tecnocrático, desentendiéndose por ende de los aspectos vinculados a la viabilidad política. Así, los planes estaban muy marcados por el “deber ser”, poco o nada vinculados con la viabilidad política ni a la financiera. En cambio, hoy en día la planificación está acotada por los problemas de viabilidad y de gobernabilidad asociados a un plan, por esto se incluye en el Plan Plurianual del Sector Público, el marco fiscal y financiero

en el que se establece el marco de distribución funcional del gasto proyectado. Estas eran las debilidades de la planificación en esos años.

En cuanto a la nueva planificación, vale decir que está latente todavía el auge del enfoque que prevaleció en las dos últimas décadas del siglo pasado enarbolando como estandarte el concepto de un *estado mínimo* esto, ante el protagonismo casi exclusivo del mercado. Fue en este marco que se instaló en la región el prejuicio sobre la planificación, se suspendió su práctica y se desmontó o redujo a mínima expresión su institucionalidad.

Sin embargo, la entrada en crisis del enfoque referido, abrió paso al renacimiento de la planificación. Y con ella, el redescubrimiento del carácter complejo del rol del Estado, la necesidad de reforzar su protagonismo evitando los vicios del pasado y la apremiante necesidad de aumentar su efectividad. Estas condiciones han propiciado el renacer de la planificación en los países de la región, con un enfoque nuevo, con miras a facilitar la eficacia del accionar de las instituciones. Es una planificación enfocada a resultados.

Esto es lo que explica el comienzo de una nueva etapa en la historia de la planificación en la región y en la República Dominicana, caracterizada por un mayor protagonismo en la producción de políticas públicas, nuevos desarrollos metodológicos y una intención de mayor articulación con otros sistemas, en particular con el presupuesto.

Como en la generalidad de los países de la región, la planificación del desarrollo en la República Dominicana se inicia a mediados de los 60s, una vez cerrado el capítulo de la era de Trujillo y rebasado el difícil trance de la conflagración civil y la invasión norteamericana, en 1965. La Ley de Planificación (No. 55/65) fue creada la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), como instancia vinculada a la Secretaría Técnica de la Presidencia. También fueron creados los departamentos o estamentos responsables de la planificación institucional.

Por su posición, propósito y funciones en el organigrama del estado, ONAPLAN fue el *centro de las decisiones nacionales de políticas públicas* por consiguiente, que aportara racionalidad y calidad al accionar de las entidades públicas, principalmente en el ámbito económico. Sin embargo, pocas veces fue así, seguramente por las mismas debilidades asociadas a la naturaleza del ejercicio de planificación.

En el contexto de la nueva planificación, la República Dominicana introdujo en su aparato gubernamental una serie de reformas, que han sido concebidas en muchos casos como programas de implantación de nuevos instrumentos y herramientas administrativas, que han significado para los ciudadanos, avances de tipo económico, político, social y medioambiental.

Estas reformas que han tenido que ver con la modificación y creación de algunas Leyes, están enfocadas en asegurar una Administración Pública fuerte con objetivos estratégicos claros y definidos alcanzables en el mediano y largo plazo, instituciones con procedimientos implantados e inmersa en procesos de mejora continua que redunden en una mejoría en la calidad de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos.

En sus inicios en la década de los años 90, el país se involucra en un proceso de Reforma y Modernización, con el objetivo de lograr la modernización democrática y la

modernización económica. Ya que según autores como Ricardo French-David (1999), “las reformas deben estar orientadas esencialmente a procurar y garantizar un desarrollo social equitativo que genere las condiciones adecuadas para la profundización y ampliación del proceso democrático”.

La República Dominicana inició un proceso de Reformas Estructurales, lo que implicó que el país se adentrara en un proceso de transformación y modificación de un conjunto de leyes y nuevas normativas que se reflejaron en la Modernización del Sector Público.

Este conjunto de Reformas vinieron a incidir en varios sectores con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo en forma de préstamos para ser utilizados específicamente en la Reforma de la Administración Financiera, iniciando formalmente en la República Dominicana en el año 1996, con la creación del Programa de Administración Financiera Integrado (PAFI) lo que permitió la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), que conecta en línea a los Órganos Rectores del Sistema (Dirección General de Presupuesto, de Contabilidad Gubernamental, de Crédito Público, y la Tesorería Nacional), con las unidades ejecutoras del Gobierno Central y con el Control Interno.

Con el apoyo de la Unión Europea, se continúa con el proceso de Reforma y Modernización del Estado en toda la Administración Pública y el Poder Judicial, de acuerdo a las principales Leyes institucionales que detallamos a continuación: La Ley No. 494-06 que crea la **Secretaría de Estado de Hacienda** (hoy Ministerio de Hacienda), como Órgano Rector de la Administración Financiera del Estado, encargada de la política fiscal, del marco financiero, y el presupuesto plurianual, centralizando las funciones fiscales, incluyendo las actividades presupuestarias, de recaudaciones y otros ingresos, gastos y financiamientos. Bajo esta rectoría también se crea la Ley 423-06 se crea la nueva Ley de Presupuesto, que viene a dar una nueva forma de hacer los Presupuestos Públicos, esto así con el objetivo de crear un proceso de desarrollo económico, social y político en el marco de la equidad, es decir que tengamos crecimiento económico acompañado de una sustancial distribución del ingreso

Con la aprobación de la Ley No. 496-06 se crea la **Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo**, Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Públicas, responsable de coordinar todo el proceso de la política macroeconómica y de elaborar el Plan Plurianual del Sector Público.

En ese mismo proceso de reformas, se crea la Ley Núm. 498-06, sobre el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, de fecha 28 de diciembre del 2006, integra el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social del país. Orienta la definición de los niveles de producción de bienes, servicios y ejecución de la inversión de las Instituciones Públicas. Con la entrada en vigencia de esta Ley, se crea un nuevo marco institucional para la Planificación y la Inversión Pública, asimismo, se crean las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo, que deben estar en todas las estructuras organizativas de las instituciones Públicas.

Como resultado de estas reformas, las instituciones han pasado de un modelo histórico de gestión pública burocrático, a un modelo sistémico orientado a resultados para el

desarrollo, con la introducción de nuevos elementos conceptuales incluidos en las reformas de los sistemas transversales de planificación y desarrollo institucional.

Esto ha representado un gran reto para la planificación y el presupuesto en la República Dominicana, para lo que se ha diseñado una Estrategia Nacional de Desarrollo que ha sido consensuada con la sociedad civil, la creación de un Plan Nacional Plurianual del Sector Público, un Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública, Planes Regionales y Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales.

Cuadro N° 1

MODELO HISTÓRICO BUROCRÁTICO	MODELO ORIENTADO A RESULTADOS PARA EL DESARROLLO
Deficiente coordinación interinstitucional y de Gestión integrada	Desarrollo de espacios ,mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional y de gestión integrada
Inexistencia de prácticas de gestión por objetivos que asignen responsabilidades por resultados	Gestión por resultados lleva asociada una forma diferente de asignar los recursos presupuestarios, incorporando una logística de resultados logrados.
Carencia de unos lineamientos de desarrollo nacional	Desarrollo de herramientas de planificación y presupuesto de mediano y largo plazo, tales como: Estrategia Nacional de Desarrollo, Planificación y Presupuestación Plurianual
Escaso desarrollo institucional, sectorial y territorial	Institucionalización de la planificación, a través de procesos permanentes a nivel sectorial, institucional y territorial.
Inexistentes mecanismos de asignación de prioridades en el territorio nacional	La planificación del territorio es central al funcionamiento del modelo
Limitados procesos sistemáticos de direccionamiento estratégico, y fijación de objetivos y metas	Se fijan objetivos y normas (indicadores) de resultados para cada programa o institución pública.
Centralización excesiva en el procesos de toma de decisiones	Los gerentes responsables de cada programa dispones de libertad para aplicar los procesos adecuados para alcanzar esos objetivos y normas.
Desvinculación entre los procesos de planificación y presupuesto	Desarrollo de mecanismos de articulación entre la planificación y el presupuesto, tanto a nivel global como al interior de las instituciones
Inexistentes mecanismos de vinculación con la sociedad civil	Los ciudadanos juegan un rol de primer orden como garantes de la transparencia y la rendición de cuentas yson la razón de ser del modelo.
Énfasis en los controles de los insumos y los procesos.	Énfasis en la generación de valor público, es decir en los resultados e impactos.
Escasos e inexistentes mecanismos o sistemas de monitoreo y seguimiento	Los resultados efectivamente obtenidos, se miden tomando como referencia las normas fijadas y son objetos de informes.
Ausencia de mecanismos formales de evaluación y rendición de cuenta por resultados.	Los resultados alcanzados sirven de base para decisiones sobre los recursos futuros, para los cambios que deben efectuarse y los premios o sanciones a las organizaciones o personas.

Fuente: Tomado del documento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo END-2010-2030

La Estrategia Nacional de Desarrollo aprobada mediante la Ley No. 1-12 del 30 de enero de 2012 tiene una visión país a veinte (20) años y cuatro ejes fundamentales con resultados esperados a mediano y largo plazo.

El Eje 1 de la END **“Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica”**. El objetivo de este eje es, contar con una Administración Pública eficiente y transparente orientada a resultados. Las metas que se pretenden lograr son:

- En un plazo no mayor de 10 años, la Carrera Civil deberá estar completamente implementada en todos los estamentos de la administración pública, incluyendo los gobiernos locales.
- En un plazo no mayor de 3 años todas las instituciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y autónomas y los organismos municipales deberán anualmente rendir cuentas de su gestión administrativa y financiera.
- En un plazo no mayor de 5 años, deberá quedar definida y aprobada una nueva macro-estructura del Estado Dominicano, e iniciado el proceso de reforma con calendario definido de implementación.

Eje 2 de la Estrategia Nacional de Desarrollo: una sociedad cohesionada con igualdad de oportunidades y poca pobreza. El objetivo de este es educación de calidad para toso y todas. Los resultados esperados de este eje son:

- Educación de calidad para todos y todas
- Salud y Seguridad Social integral
- Igualdad de oportunidades y poca pobreza
- Cohesión territorial
- Vivienda digna en entornos saludables
- Cultura, recreación y deportes para el desarrollo humano

Eje 3 de la END: Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera alto crecimiento y empleo de calidad, y se inserta de forma competitiva en el comercio global. El objetivo de este es; una economía innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global. Los resultados esperados son:

- Alto crecimiento con estabilidad macroeconómica
- Energía confiable y eficiente
- Ambiente favorable a la competitividad y a la innovación
- Empleo de calidad
- Estructura productiva articulada e integrada competitivamente al mercado global

Eje 4 de la END: Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático. El objetivo de este eje es; manejo sostenible del medio ambiente. Los resultados al final del período son:

- Sostenibilidad ambiental
- Eficaz gestión de riesgos
- Adaptación al cambio climático

Nuevas Herramientas de Gestión en el marco de la Planificación y el Presupuesto

Cuadro N° 2

De Planificación	Presupuestarias
Estrategia Nacional de Desarrollo	Marco Financiero del Presupuesto Plurianual (MFPP)
Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP)	Presupuesto Plurianual del Sector Público (PPSP)
Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP)	Programación Macroeconómica Anual
Planes Regionales	Política Presupuestaria Anual (PPA)
Planes Sectoriales e Institucionales	Presupuesto Anual

Fuente: Tomado del Documento de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

En el marco de la planificación y el presupuesto, los Ministerios elaboran su Plan Nacional Plurianual para el Sector Público abarcando un período de cuatro años. La interrelación entre la planificación y el presupuesto plurianual está estipulado en la Ley 423-06 de presupuesto en su Artículo 13, expresa que el Presupuesto Plurianual del Sector Público no financiero será elaborado por la Secretaría de Estado de Finanzas (hoy Ministerio de Hacienda) y contendrá el marco financiero, los programas y proyectos prioritarios definidos en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, así como la distribución de gastos por Capítulos según grandes agregados económicos. Este presupuesto tendrá una duración de cuatro años y será aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo antes del 15 de octubre del año en que se inicia el período de gobierno, siendo actualizado antes del 30 de junio de cada uno de los años subsiguientes. El Presupuesto Plurianual del Sector Público será utilizado como base para la formulación de los presupuestos anuales.

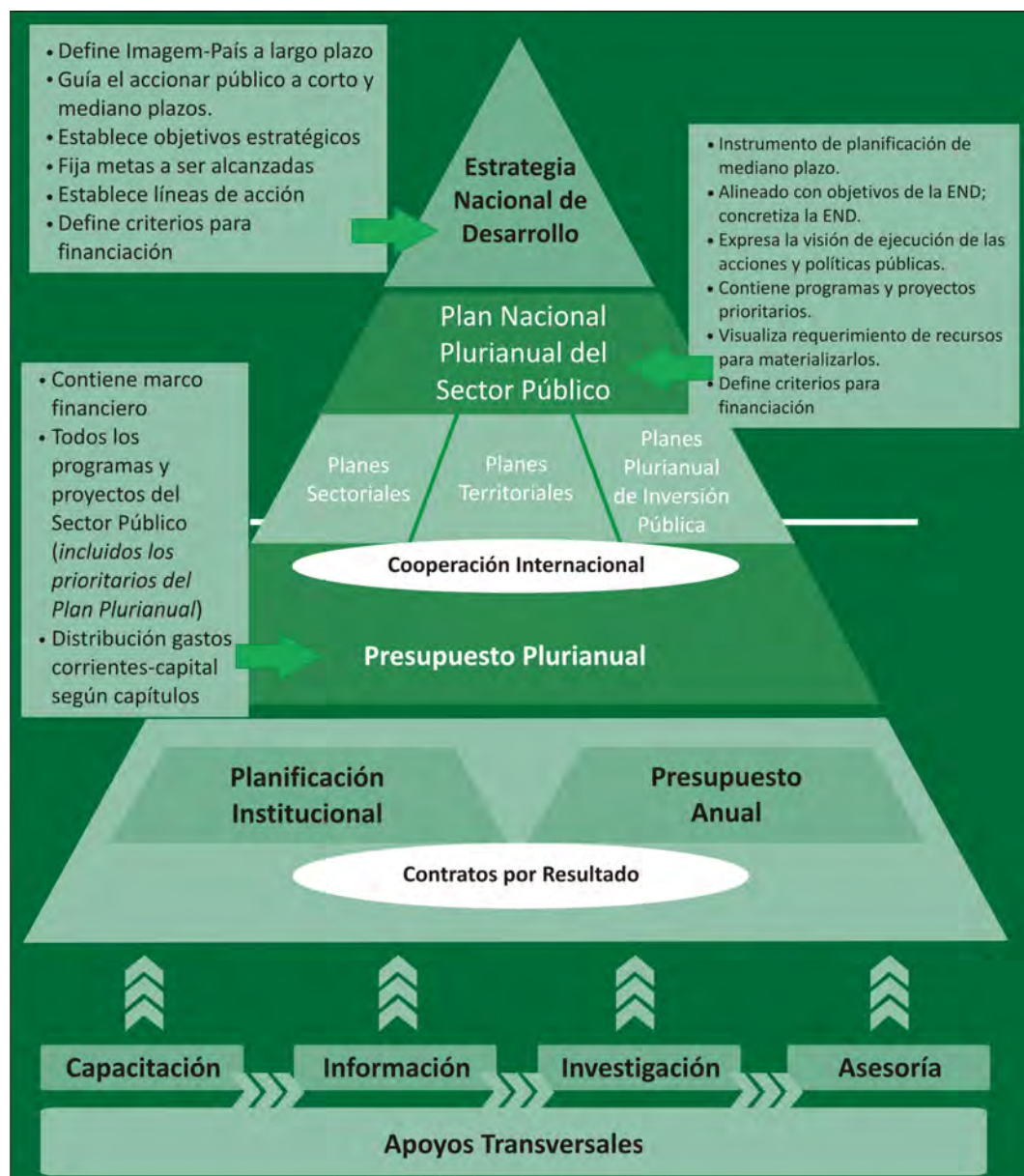
El Plan Nacional Plurianual del Sector Público es un instrumento de planificación de mediano plazo, no sólo expresa los objetivos de las políticas públicas en términos de resultados esperados e impactos; también, identifica las medidas de política, la producción pública y los proyectos de inversión previstos a mediano plazo (cuatro años). Este Plan Plurianual concilia las prioridades políticas establecidas por las más altas autoridades de gobierno con las acciones previstas por las diversas instituciones públicas y las restricciones que presenta la situación fiscal a la luz de la programación macroeconómica de mediano plazo.

En la producción del Plan Plurianual participan los tres órganos rectores de la administración pública (los Ministerios de Hacienda, de Administración Pública y el de

Economía, Planificación y Desarrollo), 16 ministerios y 17 organismos descentralizados, es un ejercicio participativo en el ámbito de la administración pública, porque es así como se hace actualmente la planificación.

El Plan Plurianual, da cuenta del accionar público en curso y en perspectiva de mediano plazo, guarda consistencia con los objetivos estratégicos y metas de desarrollo de la END y, además, está en línea con la producción pública prioritaria, sus resultados e impactos esperados. También, cuenta con indicadores para el monitoreo de las metas y la evaluación del desempeño.

Piramide de la Estrategia Nacional de Desarrollo



Fuente: Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo

3. Conclusion

La conclusión de este informe descrita más abajo, está elaborada en el mismo orden en que fueron abordados los tres temas que contiene este informe. Respecto a la globalización, concluimos que esta genera oportunidades, pero también ocasiona riesgos. A la vez que se aprovechan las oportunidades de mayor crecimiento económico y el mejor nivel de vida que trae consigo una mayor apertura, las autoridades a cargo de formular políticas en el ámbito internacional, nacional y también enfrentan el desafío de mitigar los riesgos para los pobres, vulnerables y marginados, y de aumentar la igualdad y la inclusión.

Durante todo el siglo pasado, las fuerzas de la globalización desempeñaron su función entre aquellas que contribuyeron al enorme mejoramiento del bienestar humano, lo que incluye haber sacado de la pobreza a millones de personas. En su avance, estas fuerzas tienen la posibilidad de continuar proporcionando grandes beneficios a los pobres, pero el éxito seguirá dependiendo fundamentalmente de factores como la calidad de las políticas macroeconómicas generales, el funcionamiento de las instituciones tanto en su carácter formal como informal la actual estructura de activos, y los recursos disponibles, entre otros muchos factores. Para poder lograr aproximaciones justas y factibles a estas necesidades reales muy humanas, los gobiernos deben escuchar la voz de todos los ciudadanos.

Con relación a los movimientos sociales, vimos que en la última década han adoptado nuevas formas de protesta, logrando sus reivindicaciones y han conseguido que en el Congreso de la República se enfoque a una agenda legislativa de fiscalización de las políticas públicas para dar respuesta a esas demandas que tiene el pueblo representado por los movimientos sociales en temas como el de la responsabilidad del déficit fiscal, la inversión pública y la ejecución del presupuesto. El rol del congreso de representación no debe responder a intereses particulares de un partido político, sector económico, social o religioso, sino al desarrollo estratégico del país para colocarse en la vía del bienestar de la sociedad dominicana.

Por último, respecto al Sistema Nacional de Planificación, entendemos que no basta contar con marcos normativos e institucionales apropiados y con capacidades técnicas exitosas para que dé sus frutos, se precisa como condición suficiente que la voluntad política, al más alto nivel del ejecutivo, facilite y esté comprometida con el proceso planificador, que la planificación sea parte integral del accionar de las instituciones, y que los procesos de planificación y los de presupuesto estén articulados.

Hemos avanzado en el desarrollo de los instrumentos del sistema, con el nuevo enfoque de una planificación orientada a resultados. Estamos lejos de poder decir que “ya lo logramos”, pero hemos ganado en la capacidad de diálogo y articulación con la formulación del presupuesto. Le hemos dado un enfoque a la nueva planificación vista como instrumento para el desarrollo de una gestión pública más eficaz, eficiente y orientada a resultados de desarrollo. Debemos seguir esforzándonos para que, de manera creciente, nuestro sector público esté más y mejor planificado facilitando así, que la gestión pública sea de manera creciente más eficaz, de más calidad, orientada a resultados.

Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente

Roberto Rocha C. Pires, Lucas Alves Amaral e José Carlos dos Santos

1. Introdução

A última década marcou a confluência de dois processos históricos no Brasil. De um lado, iniciou-se uma retomada da função planejadora do Estado com vistas ao desenvolvimento e, de outro lado, consolidou-se um processo, iniciado na década anterior, de incorporação de mecanismos e processos de participação social na produção de políticas públicas. Essa confluência suscita questionamentos sobre as interações entre esses fenômenos. Será possível pensarmos em processos participativos de planejamento para o desenvolvimento? De que forma as atividades de planejamento poderiam ser mais abertas e inclusivas para um conjunto variado de atores sociais, políticos e econômicos? Ou de que formas os processos participativos vigentes poderiam oferecer maiores contribuições aos desafios de se construir um projeto de desenvolvimento para o País?

Partindo dessas questões, este capítulo tem como objetivo refletir sobre a relação entre planejamento governamental e participação social. Dedicando especial atenção ao caso brasileiro, tentamos descrever e analisar os encontros e desencontros das trajetórias históricas da atividade de planejamento para o desenvolvimento e da institucionalização de formas de participação social na produção de políticas públicas.

Para fins de esclarecimentos conceituais, entende-se aqui por planejamento o conjunto de atividades e processos por meio dos quais atores expressam suas opiniões, debatem e constroem de forma compartilhada uma visão de futuro a ser perseguida. Isto é, trata-se fundamentalmente de um instrumento de transformação social e de produção do desenvolvimento. A seu turno, participação social designa um conjunto de formas mais ou menos institucionalizadas por meio das quais atores governamentais interagem com atores sociais (individuais ou coletivos) na produção de políticas públicas. Essas interações podem se dar tanto nos processos decisórios e de formulação das políticas, quanto nas atividades de execução ou no exercício das funções de monitoramento e controle.

A partir dessas definições pode parecer intuitiva a conexão entre planejamento e participação, pois o adequado conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados (diagnóstico) e a definição de estratégias corretivas e rumos viáveis (proposição) tendem a ser mais bem produzidos quando os distintos atores envolvidos

com tais problemas participam do processo, aportando informações e conhecimentos a partir de suas diferentes perspectivas. No entanto, como veremos a seguir, o relacionamento entre planejamento e participação é um tanto mais complexo, seja no sentido histórico, no debate teórico ou na sua operacionalização concreta.

Nesse sentido, o capítulo se encontra organizado de forma a revelar essas complexidades. Primeiramente, faz-se uma revisão da literatura sobre a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento, com vistas a identificar as diferentes visões sobre a relação entre planejamento e participação no debate teórico. Em seguida, examinamos muito brevemente as trajetórias históricas do planejamento e da participação social no caso brasileiro, chamando atenção para seus desencontros. Daí, passamos a avaliar algumas possibilidades emergentes de reencontros, especialmente no que se refere às experiências recentes de participação social na elaboração dos Planos Plurianuais. Por fim, traçamos algumas conclusões sobre essas aproximações entre participação social e planejamento, e discutimos os distanciamentos que ainda restam a serem enfrentados. Ao longo de todo o texto, as informações utilizadas e as interpretações construídas se baseiam em pesquisas conduzidas recentemente pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições da Democracia, do Ipea.

2. Planejamento e participação: visões divergentes na literatura

É possível identificarmos duas visões divergentes sobre a relação entre planejamento governamental e participação social na literatura mais geral que tem se dedicado à análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Na medida em que os Estados passam a ser entendidos como atores-chave na produção de políticas de desenvolvimento, o planejamento governamental ganha proeminência como instrumento de organização e direcionamento dos esforços estatais. No entanto, o efeito da participação (inclusão plural de atores sociais nos processos decisórios) tem sido apreendido de forma distinta por diferentes ramos desse debate.

De um lado, os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático na segunda metade do século XX – em geral, países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais (como, por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e mais recentemente a China) – apontaram incongruências entre uma atuação estatal desenvolvimentista e a inclusão e participação de atores sociais. Tal como afirmou Chalmers Johnson, em sua análise sobre o sucesso japonês dos anos 1960 e 70, “(...) a operação efetiva do Estado Desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse, a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo” (JOHNSON, 1982, p. 44, tradução nossa).

Essa visão alicerça-se na percepção de que a inclusão e a participação política de um conjunto variado de atores requerem negociações e sequências de acomodação de interesses entre os mesmos, as quais tendem a bloquear processos de mudança rápidos,

impondo restrições ao planejamento transformador e às políticas do tipo “big push” (LEFTWICH, 1998). Além disso, a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocaria um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado (WADE, 1990). Assim, na linha interpretativa construída por esses autores, a partir das evidências históricas analisadas, o planejamento governamental transformador precisa ser conduzido por burocracias fortes e com relativa autonomia na definição e condução das políticas estratégicas para o desenvolvimento.

Por outro lado, estudos mais recentes têm questionado a existência de incongruências entre a promoção de políticas de desenvolvimento e a ampliação da participação social. Nessa perspectiva, a ampliação da participação na tomada de decisões sobre os rumos de uma sociedade tem sido entendida como elemento constitutivo de uma renovada noção de desenvolvimento (SEN, 2000). Para Evans (1995), por exemplo, a participação de atores sociais (incluindo-se empresariais), ao contrário de emperrar as políticas de desenvolvimento, aumentar seus custos de transação e comprometer sua efetividade, pode torná-las ainda mais funcionais na medida em que debates entre diferentes perspectivas poderiam levar a reformulações conceituais e práticas capazes de aperfeiçoar políticas públicas. Assim, segundo o mesmo autor, em obra mais recente, “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (2011, p.10, tradução nossa).

Outros autores têm argumentado que a inclusão de uma pluralidade de atores nos processos decisórios contribui não apenas para a qualidade das decisões, como também para a legitimidade das políticas públicas. O estudo de Lijphart (1999), o qual confrontou empiricamente o desempenho das democracias de tipo majoritária – mais concentradoras do poder no Executivo – com os arranjos institucionais do tipo consociativo – nos quais o poder de decisão está mais fragmentado –, indica que não há comprovação de que a redução do número de atores influentes nos processos decisórios leve a decisões de qualidade superior, nem tampouco que a rapidez do processo decisório gere, necessariamente, melhores resultados nas políticas governamentais. Segundo o autor, “Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (LIJPHART, 1999, p. 260, tradução nossa).

Por sua vez, Stark e Brustz (1998) sugerem que o sucesso da implementação de uma política pública vai depender da sua estabilidade e coerência interna, as quais seriam aumentadas por estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre uma pluralidade de atores políticos envolvidos. A partir da análise da formulação e implementação de políticas econômicas em três democracias no Leste Europeu após o socialismo, os autores observam que a coerência e a qualidade das políticas aumenta quando as burocracias do Poder Executivo têm que dialogar e prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade

organizada. Tendo que negociar suas propostas com outros atores, os *policymakers* aumentam a compreensão dos problemas, ampliam sua capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência desse processo, só apareceriam no momento da execução. Nesse sentido, os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) como do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

O debate teórico atual oferece perspectivas que justificam tanto a aproximação quanto o distanciamento entre o planejamento governamental e a participação social. Nas seções seguintes, procuraremos examinar brevemente as trajetórias do planejamento e da participação social no caso específico do Brasil, chamando atenção, primeiramente, para seus desencontros, para que, em sequência, possamos avaliar as possibilidades emergentes de reencontros.

3. Planejamento e participação no Brasil: desencontros passados e recentes

Desde a década de 1930 até o período atual, identificam-se diferentes momentos relativos ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, nos quais o planejamento governamental e a participação social no Brasil estiveram mais ou menos presentes (ou ausentes).

a) Dos anos 1930 aos 1980: planejamento sim, participação não

De forma geral, o período encerrado entre as décadas de 1930 e 1980 pode ser caracterizado por uma ênfase no planejamento governamental, marcado por um estilo tecnocrático, distanciado da participação e da inclusão plural de atores sociais.

No governo Vargas, o planejamento cumpriu papel importante em uma estratégia de transformação da estrutura produtiva nacional, até então dominada pelo setor agrário exportador. Por meio de estudos e iniciativas de planejamento de longo prazo ainda pouco sistemáticas, foram criadas nesse período as primeiras empresas estatais brasileiras (CVRD, Petrobras, Eletrobras e o BNDE) e um primeiro plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948) (CARDOSO, 2011).

Nos governos do interregno democrático de 1946 a 1964, o planejamento assume local de destaque na definição de metas ambiciosas e planos de desenvolvimento (como o Plano de Metas do governo JK), além da formação de grupos executivos e conselhos setoriais para formulação e acompanhamento de políticas estratégicas. No entanto, tanto neste, quanto no período anterior, predominou uma visão de incompatibilidade entre tais esforços de planejamento e a ampliação da participação social nesse processo. “Somente os técnicos governamentais, os grandes empresários e a classe política eram mobilizados para discutir e propor” (POMPONET, 2008, p. 02).

A partir de 1964, com a instituição do regime militar, essa tendência do planejamento tecnocrático se acentuou. Foi no período entre 1965 e 1979 em que foram elaborados o

Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), com ênfase em aspectos econômicos, como a supressão dos entraves logísticos ao crescimento. A ausência de participação e diálogo social se acirrou ao longo do período autoritário, pois, conforme aponta Pomponet “foi a pressão de sindicatos e movimentos sociais por maior espaço político que serviu de justificativa para o golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1º de abril de 1964” (2008, p. 03). Assim, o período foi fortemente marcado pelo autoritarismo tecnoburocrático, alicerçado na crença positivista, de tradição militar, de que a burocracia estatal, por meio de seus técnicos qualificados, era a única capaz de alavancar o desenvolvimento do País e solucionar os problemas complexos da sociedade.

b) Década de 1990: participação sim, planejamento não

A promulgação da Constituição Federal de 1988 operou uma inflexão institucional importante. Além de restituir o regime democrático no País e independência dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), consagrou a participação social na formulação, na gestão e no controle de políticas públicas como princípio constitucional¹.

A partir desse horizonte normativo, observou-se intenso processo de disseminação de mecanismos de participação nas esferas municipal e estadual, ao longo dos anos 1990. Nesse período, a expansão de experiências de participação na definição do orçamento público chegou a superar duas centenas de cidades já no início dos anos 2000 (MARQUETTI, CAMPOS E PIRES, 2008)². Além disso, a disseminação de conselhos gestores de políticas públicas no nível local foi bastante expressiva, alcançando a cobertura quase plena dos municípios brasileiros em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além de coberturas também expressivas em áreas como habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso (MUNIC/IBGE, 2009). Em um período de oito anos, o número médio de conselhos por Município (considerando-se apenas aqueles com mais de 100 mil habitantes) praticamente dobrou, passando de 10, na gestão 1997-2000, para 19, na gestão 2005-2008 (PIRES E VAZ, 2010). Processo semelhante foi observado na esfera estadual, na qual se verifica a presença de conselhos nas áreas acima citadas em todos os Estados brasileiros. Em média, cada uma das 27 unidades da Federação brasileira possui conselhos em 13 áreas temáticas distintas (ESTADIC/IBGE, 2012).

Apesar dos avanços expressivos na disseminação de processos participativos, os anos 1990 foram também palco da retração da atividade planejadora do Estado brasileiro. A partir de um contexto doméstico de endividamento exacerbado e altos índices de inflação, somado ao contexto ideológico internacional que se volta para o neoliberalismo, as estruturas de planejamento construídas nas décadas anteriores começam então a se esfacelar. No Governo Federal, o Ministério do Planejamento perde importância relativa para o Ministério da Fazenda. Órgãos e estruturas voltadas ao planejamento de médio e longo prazo são extintos ou reformulados com as reformas administrativas dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

A Constituição Federal de 1988 não instituiu um sistema robusto e articulado de planejamento no País, mas deu especial destaque aos Planos Plurianuais (PPA) de

quatro anos, propostos pelos constituintes como alternativa ao planejamento centralizador e autoritário do período anterior, como um processo institucionalizado e contínuo, articulando planejamento e orçamento. Apesar desses avanços, o contexto de emergência desses PPAs, marcado por uma visão gerencial voltada para o controle de gastos e resultados, condenou-os ao esvaziamento de seu conteúdo político estratégico. Predominam os ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, centrados no curto prazo (CARDOSO, 2011). Como afirma Santos (2011), “é essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado” (SANTOS, 2011, p. 313).

Assim, na década de 1990, enquanto emergiam novos e variados mecanismos de participação e inclusão de atores sociais na produção de políticas públicas, sucumbia a atividade planejadora do Estado, cujos governantes se voltavam mais para sua contenção do que para a construção de visões e metas de desenvolvimento de médio e longo prazo. Além de não terem coincidido no tempo, impossibilitando uma possível articulação sinérgica entre planejamento para o desenvolvimento e participação social, argumenta-se que esse desencontro também redundou numa orientação para a atuação dos espaços institucionalizados de participação mais voltada ao controle do Estado do que à construção de visões compartilhadas de futuro. Em outras palavras, conselhos e outros mecanismos de participação social, institucionalizados ao longo dos anos 1990, se desenvolveram e consolidaram nas funções de controle social da gestão cotidiana (aprovação de contas, gestão de fundos etc.) e acumularam pouco no que diz respeito à promoção de processos de concertação, negociação e direcionamento estratégico das políticas governamentais.

c) Pós-2000: planejamento sim e participação sim, porém ainda em desencontro

A década mais recente, por sua vez, revela cenário que contrasta com ambos os períodos anteriores, pois, nela, passam a coocorrer uma retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento e a continuidade do processo crescente de incorporação de mecanismos de participação social na produção de políticas. No entanto, como discutiremos, essa coocorrência não se traduz automaticamente em interações construtivas entre planejamento e participação.

No que diz respeito ao planejamento, especialistas têm argumentado que, na medida em que o Brasil recuperou certa capacidade de crescimento a partir de 2004, após duas décadas de relativa estagnação econômica, retorna à agenda a necessidade de planejamento para o desenvolvimento (GIMENEZ e CARDOSO, 2012). Isto é, a ampliação do espaço fiscal, a capacidade de investimento e a percepção da necessidade de sustentação do crescimento no longo prazo criaram condições para a retomada de reflexões e esforços de planejamento. Esse processo se tornou visível no plano federal a partir dos esforços de elaboração dos PPA 2004-2007 e 2008-2011, além do desenvolvimento de planos e programas setoriais – como, por exemplo, nas áreas de política industrial, habitacional, energética, defesa nacional, social e de infraestrutura.

O sentido dessa retomada do planejamento para o desenvolvimento nos anos 2000 fica mais claro a partir da análise dos documentos de planejamento do governo brasileiro entre 2003 e 2010. A partir de estudo realizado com esse propósito, Gimenez e Cardoso chegaram a duas conclusões que nos permitem enxergar as diferenças entre a década atual e a passada:

“primeiro, em quase todos os casos analisados, percebe-se que as iniciativas setoriais de planejamento procuram romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no PPA. Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial de romper com a precedência e a primazia do orçamento sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte” (GIMENEZ e CARDOSO, 2012, p.77).

Em paralelo, o processo de disseminação e crescente incorporação de mecanismos de participação social, iniciado na década de 1990, prossegue de forma a alcançar a esfera nacional. Principalmente a partir de 2003, iniciou-se um esforço sistemático de adoção de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do Governo Federal. Foram criados 15 novos conselhos nacionais – um incremento de aproximadamente 50% sobre o estoque anterior –, além da reformulação de conselhos criados anteriormente (PIRES e LOPEZ, 2010). De 2003 a 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais que discutiram diretrizes de políticas públicas em diversas áreas, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas em milhares de Municípios e nos eventos em nível estadual e federal (IPEA, 2013). Além de conselhos e conferências, observou-se, também, na última década, a adoção crescente de outras formas de interação entre Estado e sociedade, como ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais (PIRES e VAZ, 2012).

Com o estímulo explícito à diversificação de formas de participação e sua crescente adoção, ao longo dos anos 2000, observou-se uma mudança impressionante na “porosidade” da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil. Entre os programas federais implementados entre 2003 e 2010, 92,1% possuíam pelo menos alguma forma de interação com a sociedade, entre as acima citadas. Ao passo, que em 2002, apenas 11,5% dos órgãos federais possuíam mais de 75% dos seus programas com pelo menos uma forma de interação com a sociedade; em 2010, 75,4% dos órgãos federais apresentam mais de 75% dos seus programas com pelo menos uma forma de interação com a sociedade. Isto é, ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais estava sujeita a alguma forma de contato com atores sociais ou apresentavam mecanismos ativos de participação (PIRES e VAZ, 2012).

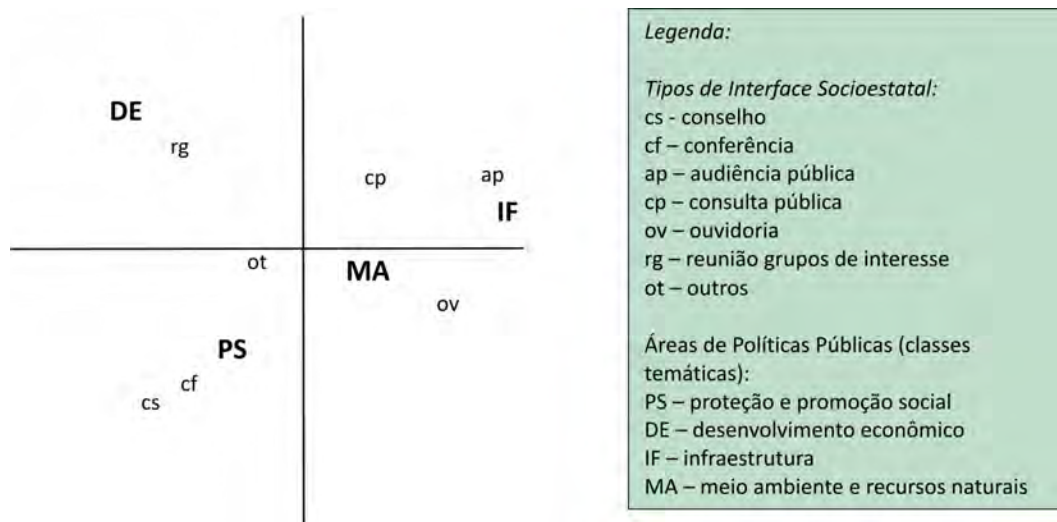
No entanto, apesar dos processos de participação terem avançado tanto quanto os processos de planejamento nesta última década, suas trajetórias não têm exatamente se cruzado. Persistem desencontros entre a operação desses canais de participação e os objetivos de construção de um planejamento de médio e longo prazo compartilhado entre o governo e sociedade.

Um primeiro desencontro diz respeito à consolidação da atuação dos espaços institucionalizados de participação nas funções de controle da gestão cotidiana do Estado. Tendo emergido e se disseminado na década de 1990, em um contexto de ajuste fiscal, redução do Estado, busca por transparência e controle, esses espaços de participação acabaram sendo entendidos e subsumidos muito mais nessa função de um acompanhamento cotidiano da atividade governamental. Neste cenário, a orientação para o controle social alinhava-se à diretriz geral de ajuste fiscal e promoção de transparência. Quando o contexto se altera, na década de 2000, com a retomada do planejamento para o desenvolvimento, tais espaços de participação exibem baixas capacidades propositivas e de promoverem reflexões coletivas, discussões ampliadas sobre os rumos das políticas públicas e do País, e de proporcionarem a concertação necessária para a construção de visões compartilhadas de futuro.

Um segundo desencontro chama atenção para o fato de que a expansão dos mecanismos de participação social tem se dado de forma desarticulada, dispersa e com poucos encaixes e formas de integração no ciclo de planejamento, gestão e controle das políticas. Algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais. O Gráfico 1, a seguir, resulta de uma análise de correspondência entre a existência de mecanismos de participação nos programas federais (entre 2003 e 2010) e a áreas temáticas nos quais esses programas se enquadram. A partir do gráfico é possível perceber que os programas da área de proteção e promoção social (PS) têm afinidades com processos participativos como as conferências (cf) e os conselhos (cs), enquanto que os programas da área de infraestrutura (IF) associam-se a processos participativos como audiências (ap) e consultas públicas (cp) e, por fim, que os programas da área de desenvolvimento econômico (DE) se associam com reuniões envolvendo grupos de interesse (rg), uma categoria que inclui formas pouco institucionalizadas e públicas de relação entre atores governamentais e atores econômicos, políticos e sociais (como reuniões em gabinetes, grupos de trabalho, comitês, comissões etc.).

Essas associações demonstram que os programas governamentais de diferentes áreas são desigualmente submetidos a processos participativos e em diferentes graus de intensidade. Isto é, enquanto as políticas sociais são debatidas em fóruns públicos, abertos e que propiciam aos atores sociais participar na definição de diretrizes para as políticas, na área de infraestrutura, adotam-se mecanismos públicos e abertos, mas que não contemplam a possibilidade de decisão compartilhada. Por fim, as ações na área de desenvolvimento econômico sequer se submetem a discussão pública e aberta, limitam-se à incorporação seletiva de atores, não sujeitos a requisitos de publicidade e transparência. Isto é, os cidadãos e as organizações da sociedade civil encontram oportunidades desiguais de relação com atores governamentais nas suas distintas áreas de atuação. A impossibilidade de atores sociais intervirem ou serem ouvidos em temas e áreas centrais da atuação do Estado, como desenvolvimento econômico e infraestrutura, impõe limites sérios à participação social e introduz lacunas na construção de uma atividade planejadora democrática, abrangente e transformadora.

Gráfico 1 - Plano espacial de associação: classes temáticas e interfaces socioestatais



Fonte: Pires e Vaz (2012).

Além disso, o Gráfico 1 mostra que não existe nenhum mecanismo participativo que promova discussões intersetoriais ou transversais às diversas áreas de políticas públicas. Por exemplo, cidadãos são convocados para discutir a política de saúde indígena numa conferência nacional, mas não encontram oportunidades para debater um modelo de desenvolvimento para o País. Se, por um lado, essa especificidade tem o ganho de reconhecer que existem temas que precisam de atenção, por outro lado, perde-se a perspectiva mais geral, na qual todas estas políticas específicas estão inseridas.

A ausência de mecanismos e discussões intersetoriais e transversais poderia ser suprida por uma maior articulação entre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Porém, isto também não ocorre. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais. Por isso, não são raras as ocasiões em que se produzem decisões contraditórias ou precariamente informadas. Uma melhor articulação entre os distintos mecanismos de participação social tem o potencial de melhorar a qualidade das discussões e decisões produzidas, ampliando sua ressonância nas atividades de planejamento.

O terceiro e último desencontro a ser apontado diz respeito ao fato de haver forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos. Em pesquisa realizada com os conselheiros de 24 conselhos nacionais, identificou-se que, em muitos deles, carências operacionais e administrativas, como o funcionamento inadequado das secretarias executivas e equipes de apoio, ou a ausência de planejamento antecipado das reuniões ou ainda o não envio de materiais e informações, têm prejudicado a qualidade das discussões nos órgãos colegiados (IPEA, 2012). No que diz respeito às conferências, observa-se grande variação nas formas de organização dos seus processos participativos. Por um lado, em algumas conferências – como as da área de saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, e juventude, entre outras –, os processos participativos envolvem etapas municipais,

estaduais e nacionais (além de conferências livres, territoriais ou virtuais), dispõem de um documento-base que orienta as discussões e constroem um relatório final com as deliberações a serem encaminhadas aos órgãos pertinentes. Por outro lado, em outras, o processo participativo se limita a um único encontro nacional, raramente sistematizando as discussões e principais deliberações (IPEA, 2013). Finalmente, outras avaliações têm apontado para quadros semelhantes no que diz respeito à qualidade dos processos de audiência pública (FONSECA ET AL., 2103) e da atuação das ouvidorias (CARDOSO, 2012). No caso das audiências públicas, observam-se deficiências na divulgação das mesmas, na adequação da programação e do espaço físico dos eventos, e na precariedade da sistematização das discussões e dos seus resultados. Já no caso das ouvidorias, chama-se atenção para a ausência de autonomia dos ouvidores em relação aos dirigentes do próprio órgão e para as suas debilidades administrativas. A ausência de uniformidade ou de padrões mínimos de qualidade prejudicam os produtos dos processos participativos, os quais ainda tendem a esbarrar em obstáculos ou decisões tomadas em outras áreas imunes à participação social.

4. Reencontros recentes

Apesar dos desencontros registrados entre a retomada do planejamento para o desenvolvimento e a consolidação da expansão de instituições participativas, a década de 2000 tem sido marcada também por tentativas de conciliação entre planejamento e participação. Essas tentativas têm ocorrido principalmente em torno da elaboração dos PPA, nos níveis federal e estadual. Alguns governos têm, inclusive, renomeado seus Planos Plurianuais para “PPA Participativo”, pois os mesmos vêm buscando construí-los a partir de processos participativos. Nesta seção, veremos algumas experiências nesse sentido que têm ocorrido no Governo Federal e nos governos estaduais.

a) Participação social no PPA federal

Na esfera federal, a aproximação entre o PPA e a participação social se iniciou no primeiro mandato do Presidente Lula, por meio da experiência de se produzir o Plano Plurianual federal de 2004-2007, “Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão”. Em 2003, na fase de elaboração desse plano, manteve-se a metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados, mas inovou-se no sentido da inserção da participação social. O Governo Lula “aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento” (ABRUCIO, 2007, p. 76). Foi realizada uma grande consulta popular, por meio de diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil, e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância de prestígio no governo, também discutiu o Plano. Como resultado desse processo, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), constituído por representantes do governo e da sociedade, com o objetivo de formular a metodologia de participação.

No entanto, o processo enfrentou dificuldades de implementação. O GT começou a funcionar, de fato, apenas em 2007 e não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover e sustentar a desejada participação social. De acordo com representantes de grupos da sociedade civil organizada, as propostas elaboradas nos fóruns não foram incorporadas de modo efetivo no Plano. Tal experiência produziu algumas frustrações e aprendizados importantes. Na visão de um desses atores, como resultado final,

“esse processo foi um verdadeiro ‘espetáculo’ da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, de fato, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no País, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o ‘modelo de desenvolvimento’” (MORONI, 2010, p. 132).

No PPA 2008-2011, no âmbito do Legislativo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional teve a iniciativa de discutir o Plano Plurianual com organizações da sociedade civil, prometendo acatar com prioridade as sugestões apresentadas. Foram promovidos seminários regionais, bem como um seminário nacional realizado em Brasília, na Câmara dos Deputados, em outubro de 2007. O processo de consulta pública do PPA 2008-2011 coordenado pela CMO revelou-se um momento que suscitou muitas críticas. De acordo com representantes da sociedade civil, nos seminários regionais, parlamentares aproveitaram o espaço para prolongados discursos, reduzindo o tempo destinado às vozes dos atores não governamentais. Novamente, militantes e organizações da sociedade civil tiveram suas expectativas frustradas na busca por maior participação no processo de concepção do Plano Plurianual (INESC, 2007).

Já a elaboração do PPA 2012-2015 contou com a introdução de um novo elemento com fins de incorporar a participação da sociedade civil nesse processo, o Fórum Interconselhos. O Fórum foi criado para ser uma “instância de debate efetivo, qualificado, contínuo e institucionalizado sobre participação social e planejamento público, assim como ampliar a conexão entre a participação social e expressões das escolhas estratégicas de governo, como PPA, LDO e LOA” (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2011). Essa instância surgiu após um primeiro momento de debates em quase todos os conselhos setoriais, “incluindo a indicação de até 10 membros para participar do segundo momento do processo, um Fórum Interconselhos de Debate do PPA” (OLIVEIRA, 2013, p. 34).

O Fórum, que reúne representantes da sociedade civil, integrantes de conselhos e comissões nacionais, foi criado para, além de continuar o processo de participação social no ciclo orçamentário iniciados nos PPA 2004-2007 e 2008-2011, auxiliar o aprofundamento e aperfeiçoamento das experiências anteriores (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

“Esse espaço de debate com a sociedade surgiu quando o Governo Federal definiu que o Plano Plurianual 2012-2015 seria orientado por um amplo processo participativo, cuja finalidade é a de torná-lo um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas. Para tanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Secretaria Geral da Presidência da República elaboraram em conjunto uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse à sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor. Para que esse evento acontecesse, realizou-se, primeiramente, uma reunião de sensibilização para a importância do processo com os secretários executivos de todos os Conselhos. Nessa reunião, esclareceu-se como a participação social seria inserida na fase de elaboração do PPA e sua importância para o monitoramento e avaliação durante os próximos quatro anos. A partir daí, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos participaram de reuniões preparatórias em dezenove Conselhos Nacionais e três Comissões (...), a fim de esclarecer as principais dúvidas do processo de participação social e aquelas concernentes ao novo modelo do PPA, orientações estratégicas de governo e proposta programática, tendo sido inclusive encaminhado por meio eletrônico um material de apoio que trazia informações sobre os diálogos sociais e sobre o próprio Plano Plurianual” (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2011, p. 04).

O 1º Fórum Interconselhos ocorreu em maio de 2011, por meio de plenárias em que foram apresentados os programas temáticos propostos pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). Além das plenárias, foram construídos grupos de trabalho para discussão de temas específicos. O Fórum reuniu cerca de 300 pessoas que apresentaram as contribuições da sociedade civil para o processo de elaboração do PPA 2012-2015 – “Plano Mais Brasil”. Foram apresentadas mais de 600 propostas. Depois de analisadas, resultaram na incorporação integral de cerca de 77% das sugestões e incorporação parcial de 19,6% no texto do projeto de lei do PPA enviado ao Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2013, p. 34).

Em outubro de 2011 ocorreu o 2º Fórum Interconselhos. Nesse Fórum foi apresentada aos representantes de diversos Conselhos Nacionais e entidades da sociedade civil a proposta do PPA 2012-2015, que foi enviada ao Congresso Nacional no final de agosto daquele ano. Nele estavam incluídas as recomendações propostas pela sociedade civil durante o 1º Fórum. Durante o encontro foi discutida, ainda, a implementação do monitoramento dos programas temáticos do PPA.

Em novembro de 2012, ocorreu o 3º Fórum Interconselhos. Foi o primeiro evento de participação social de um plano plurianual que ocorreu posteriormente a sua elaboração.

Reuniram-se representantes de 37 Conselhos de Políticas Públicas e entidades de âmbito nacional para debater o PPA 2012-2015 e seu monitoramento. Nesse encontro foi sugerido que o Fórum se reúna semestralmente, de forma presencial, para analisar relatórios das Agendas Transversais produzidos pelo Ministério do Planejamento, o que vem ocorrendo desde então.

Em setembro de 2013, realizou-se o 4º Fórum Interconselhos para divulgar os Relatórios de Monitoramento e Avaliação das Agendas Transversais do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. As agendas transversais são “documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial” (MPOG, 2013), tais como juventude, políticas para as mulheres, igualdade racial, população LGBT, população em situação de rua, criança e adolescente, pessoa idosa, pessoas com deficiência e povos indígenas (SGPR, 2013)¹.

Assim, verifica-se que houve avanços importantes na última década, no que diz respeito à aproximação entre o processo de elaboração do PPA federal e a adoção de formas de participação social. Apesar dos avanços, registram-se ainda severas limitações na condução e na efetividade desses processos. As experiências de PPAs federais anteriores indicam que os processos participativos construídos não foram suficientes ou capazes de viabilizar oportunidades de vocalização de demandas, debates e incorporação de propostas por parte dos cidadãos e seus grupos organizados (INESC, 2007; MORONI, 2010; OLIVEIRA, 2013). A experiência atual busca lidar com algumas das limitações das experiências anteriores e avançar no sentido de uma maior institucionalização da participação no ciclo de planejamento. No entanto, dado que esse processo ainda está em curso, não é possível, no momento, traçarmos uma avaliação dos seus resultados.

b) Participação social nos PPA estaduais

O movimento no sentido de aproximar formas de participação social à elaboração e monitoramento do PPA não tem se restringido à esfera federal. Paralelamente, a participação social tem sido incorporada em experiências estaduais desde o PPA 2004-2007 e o número de PPAs 2012-2015 estaduais que introduziram algum mecanismo de participação social tem aumentado. Alguns estados têm tomado de empréstimo a experiência federal e outros têm trilhado um caminho independente. Por meio do projeto de pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”², analisamos as experiências de construção dos PPA 2012-2015 em dez estados da Federação: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte. Os relatórios completos estão disponíveis nos sítios do IPEA e do MPOG.

Buscamos aqui sistematizar apenas as informações relativas à participação social presentes nesses processos de planejamento. As informações levantadas permitiram percebermos variações importantes na intensidade dos arranjos participativos praticados nas experiências estaduais. O Quadro abaixo classifica as experiências estudadas a partir do grau de intensidade relativo da participação social.

Quadro 1 – Intensidade relativa dos arranjos participativos

Intensidade [Estados]	Alta [BA, RS e CE]	Média [ES, RJ, SP]	Baixa [MG, MS, RN e PR]
Características gerais dos processos participativos	<ul style="list-style-type: none"> - Regionalização / territorialização; - múltiplos canais de participação (audiência, oficina, conselhos setoriais, internet etc.); - conselho / fórum exclusivo; - Executivo + Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Audiências Públicas; - Consultas mediadas internet; - Consulta a “especialistas”; - algum envolvimento dos conselhos gestores já existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Processos de consulta <i>ad hoc</i> (pouco formalizados e divulgados) envolvendo conjunto reduzidos de atores.

Os Estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará são os estados que apresentam arranjos participativos de intensidade relativamente maior entre os casos analisados. Nesses estados, percebe-se um esforço de integrar diferentes regiões do território e diferentes espaços de participação, com vistas a não só atender o maior número de cidadãos nesses espaços, bem como pluralizar (em termos regionais) os debates em torno da priorização e hierarquização de propostas advindas da sociedade. Além disso, envolvem a criação de um conselho ou fórum temático específico para debater o PPA com participação de membros do governo e da sociedade civil organizada, e tentativas de integração entre Legislativo e Executivo no fomento aos espaços de participação.

Na Bahia, tem-se experimentado a participação social na elaboração do PPA desde 2007 (PPA 2008/2011). Na construção do PPA 2012/2015, o Executivo baiano dividiu o estado em 26 territórios de identidade, onde foram construídos Grupos de Trabalho (GT) com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, como método complementar às plenárias dos GT, foi desenvolvido um espaço na *internet* para consultas ao PPA. Além da *internet* e dos GT, foi criado o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (Cappa). Este conselho compôs-se, a partir da eleição, nas audiências públicas do PPA, dos representantes dos 26 Territórios de Identidade, totalizando 104 representantes da sociedade civil, com a finalidade de acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o governo do estado quanto à execução do PPA. Foram também realizadas audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo para discussão do PPA. Por fim, entre dezembro de 2009 e 2010, a Secretaria de Planejamento (Seplan) realizou o “Ciclo de Debates Pensar a Bahia 2023 - Construindo o Nosso Futuro”. O “Pensar a Bahia” foi uma série de eventos nos quais participavam representantes do Governo Federal, acadêmicos e representantes da iniciativa privada e dos movimentos sociais. Cada um desses discorria sobre um tema em questão e apresentava críticas ou sugestões e, ao final, um debate era franqueado. Em função dessas características, a equipe do governo de Jaques Wagner nomeou o PPA da Bahia de 2012-2015 de PPA Participativo (PPA-P).

De forma semelhante, o Rio Grande do Sul, na gestão do Governador Tarso Genro, também tem desenvolvido uma experiência de PPA Participativo, amparado na construção de um Sistema Estadual de Participação – um “conjunto de ações e canais que permitem à sociedade participar e acompanhar as realizações de governo” (Unisc, 2013). A participação social na construção do PPA-P 2012-2015 se configurou a partir da

realização de um seminário de governo, que envolveu a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Além disso, ocorreram seminários regionais com a participação da sociedade civil organizada. Para a realização desses seminários, o estado foi dividido em nove regiões de planejamento. Nos seminários, o governo se dirigia à comunidade para apresentar o balanço da situação econômico-financeira do estado e os objetivos estratégicos do plano. Os seminários tinham como objetivo ouvir a população sobre suas necessidades e buscar sugestões para alavancar o desenvolvimento da região. Além dos seminários, foi criado um sítio na *internet* chamado “Participação Digital”. A participação social envolveu tanto a consulta à sociedade sobre a dimensão estratégica do conteúdo do PPA, como a prestação de contas sobre a realização do planejamento e o diálogo com o governo em outros campos, como, por exemplo, no programa de interação entre o estado e a sociedade civil chamado “A comunidade pergunta e o governo responde”. Foi criado também um conselho do PPA, formado por um representante de cada Corede e por representantes eleitos nos seminários regionais. Esse conselho tem como atribuições iniciais apreciar, emitir opinião e validar a proposta do PPA do governo do estado para encaminhamento à Assembleia Legislativa do estado, além de acompanhar a execução do plano. Assim, a versão final do Plano Plurianual de Participação Cidadã foi apresentada para aproximadamente 60 conselheiros do PPA. Além de todas as iniciativas promovidas pelo Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, foram realizadas audiências públicas pela Assembleia Legislativa do estado.

Por fim, a experiência do Ceará, sob a gestão do Governador Cid Gomes, também compartilha das características que lhe conferem grau de intensidade relativamente alto do seu arranjo participativo. Percebem-se, nesse caso, esforços de regionalização da participação, presença de mais de um canal de participação e iniciativas promovidas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. No PPA 2008-2011, já havia sido realizado um Fórum Estadual do Planejamento Participativo e Regionalizado como esforço de introdução da participação social na construção do PPA. Assim, a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 procurou incrementar a participação social e focar nas diferentes potencialidades regionais do estado. Foram divididas 17 macrorregiões, onde foram realizadas oficinas participativas em 2011, sob a coordenação conjunta da Vice-Governadoria e da Secretaria de Planejamento e Gestão. Para as oficinas, foram convocados os diversos setores da sociedade, tais como cidadãos e representantes das administrações municipais, de ONGs, dos sindicatos, de entidades de classe, da iniciativa privada, dos fóruns de políticas públicas, para dar sugestões, estabelecer suas demandas e fazer reivindicações. Foi feita uma reunião com os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas em nível estadual e houve a realização do V Fórum Estadual de Planejamento Participativo, com a entrega do Caderno do PPA 2012-2015. No Ceará, observa-se, também, a presença de audiências públicas executadas pelo Legislativo.

Na sequência, verificamos que alguns estados apresentavam nível médio em termos da intensidade dos seus arranjos de participação. Nessa categoria, enquadram-se os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Observa-se nesses estados a presença de audiências públicas como o principal canal de participação social. No entanto,

ainda é possível identificar outras formas de participação em todos eles, como é o caso dos fóruns setoriais criados no Rio de Janeiro, complementando o trabalho das audiências, ou a audiência *on-line* no caso de São Paulo. No Espírito Santo e em São Paulo também se encontram as consultas via internet, como um meio de gerar oportunidades de manifestação para os cidadãos. Diferentemente do grupo de estados com baixo grau de participação social nos PPA estaduais, as audiências públicas, nesse grupo intermediário, apresentaram considerável número de participantes.

No Espírito Santo, uma série de audiências públicas foi organizada pelo Executivo. Nelas, os participantes foram divididos em seis grupos e debateram a priorização e hierarquização das metas para cada um dos temas. Os grupos giravam em torno dos seguintes temas: educação, cultura, esporte e lazer; desenvolvimento, turismo, ciência, tecnologia e meio ambiente; transportes, desenvolvimento urbano e saneamento; saúde, assistência social, trabalho e direitos humanos; segurança pública e justiça; desenvolvimento regional; agricultura e pequenos negócios. Mais de seis mil pessoas participaram dessas reuniões (FCAA, 2013). Além das audiências convocadas pelo Executivo com seu caráter de oficinas, ocorreram audiências públicas no Legislativo e foi criado no estado o “PPA *on-line*”, instrumento por meio do qual o cidadão podia definir demandas prioritárias para o Estado do Espírito Santo.

Em São Paulo, por sua vez, o Executivo realizou uma série de audiências públicas no âmbito do ciclo de eventos regionais “Governo Presente”. Além disso, o estado utilizou-se da *internet* de diferentes formas, criando o Portal PPA para consulta da população. Além do Portal PPA, a Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) realizou uma “audiência *on-line*” pelo seu portal na *internet*. Além dessa audiência, foi realizada outra audiência em caráter presencial na Assembleia Legislativa. Em São Paulo, desde 2005, o governo faz audiências públicas anuais durante o processo de elaboração da LOA nas regiões administrativas do estado. Além do Portal PPA criado pelo Executivo, e do Portal da Alesp, criou-se, também, o site “Emendas *On-line*”, onde a população incluiu sugestões que se tornam emendas ao projeto do PPA; emendas que permanecem ou não no texto a critério do relator do projeto. O Portal PPA registrou 218 sugestões, sendo 191 de cidadãos, 24 de órgãos públicos e 03 de ONGs (CEPAM, 2013).

O Estado do Rio de Janeiro realizou algumas audiências públicas sobre o Plano Plurianual promovidas pelo Executivo. Além disso, foram criados fóruns setoriais sobre o PPA. Os fóruns são comissões setoriais que envolvem conselhos paritários, em especial o da Saúde e o da Assistência Social. Além disso, para a elaboração do PPA 2012-2015, foram realizadas entrevistas pela equipe da Secretaria de Planejamento do estado com pessoas de notório saber sobre as perspectivas para o Estado do Rio de Janeiro, incluindo-se acadêmicos e representantes da sociedade civil organizada. Além das audiências públicas realizadas pelo Executivo, ocorreram algumas audiências públicas em Câmaras Municipais.

Finalmente, o terceiro grupo reúne as experiências estaduais que exibiram graus menores de intensidade do seu arranjo participativo. Percebe-se, nos Estados do Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, uma frágil relação entre planejamento e participação social em comparação com os demais.

No caso de Minas Gerais, a participação social no PPA restringe-se às audiências públicas propostas pelo Legislativo. A Assembleia Legislativa do estado (Alemg) tem comissões permanentes que realizam audiências públicas no interior e na capital. As audiências públicas são coordenadas pelas Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária e de Participação Popular, e contam também com a participação dos gestores dos programas estruturadores do PPA. As audiências realizadas não contaram com a presença expressiva da população. A percepção de secretários e gestores responsáveis pelo PPA no estado é a de que o conteúdo do PPA deveria vincular-se mais ao plano de governo e aos planos de longo prazo do estado Plano Mineiro de desenvolvimento Integrado (PMDI) e menos às demandas oriundas da participação popular (UFV, 2013). Dessa forma, a ocorrência de audiências no interior e na capital se deu apenas como publicização do processo, combinada ainda à ausência de esforços do governo em mobilizar a população para participar nesses eventos.

Nos casos de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte, verifica-se apenas a presença de uma relação pouco profícua com os conselhos gestores na definição de diretrizes e metas do PPA. No Mato Grosso do Sul, além de esporádicas audiências públicas realizadas pelo Legislativo, a participação social ocorre na elaboração da proposta no âmbito do Executivo, por meio dos segmentos representativos dos conselhos estaduais, seja mediante demandas expressas, ou mesmo por intermédio de suas deliberações. No Rio Grande do Norte, por sua vez, a participação social na elaboração do PPA foi anunciada para se realizar a partir do conjunto das deliberações e das recomendações dos “conselhos” e das “conferências”, identificadas tanto em sua abrangência estadual quanto regional, por intermédio da formação de grupos de trabalho. Na prática, houve baixa participação dos conselhos. Os conselhos mais antigos, como os da Saúde e Educação, procuraram apenas se informar das propostas do PPA e não ocorreu um processo dinâmico de escuta ampliada dos conselhos junto à população (UFRN, 2013).

Por fim, na elaboração do PPA 2012-2015 do Paraná, não se observou nenhum estímulo para que ocorresse a participação da sociedade. Para o PPA 2012-2015, ocorreu a excepcionalidade de uma audiência pública no Município de Laranjeiras do Sul, por convocação da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa. Segundo o estudo elaborado sobre esse estado, constatou-se que “não há estímulo para que ocorra a participação da sociedade nos debates de elaboração do PPA. Verifica-se um retrocesso político no Estado do Paraná referente às iniciativas de planejamento e gestão participativa, como havidas durante o mandato do Governador José Richa, durante o período de transição democrática da década de 1980” (UNICENTRO, 2013: 38).

A partir do que foi exposto nos dez casos analisados, identificamos três grupos de estados com variados graus de intensidade nos seus arranjos participativos na elaboração dos PPA 2012-2015. Se, por um lado, existem estados com formatos participativos mais complexos, com vistas à construção de um sistema de participação que integra diferentes espaços, como é o caso da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará; por outro lado, temos estados com arranjos muito inferiores, baseando-se apenas em eventos esporádicos, como as audiências públicas convocadas pelo Legislativo, ou reduzindo a participação social a um nível praticamente nulo.

Considerações finais: meras aproximações ou novas sinergias entre planejamento e participação?

Neste capítulo buscamos explorar a relação entre planejamento governamental e participação social no debate teórico, nas trajetórias históricas desses fenômenos no Brasil e em experiências recentes de elaboração dos planos plurianuais.

O debate teórico nos mostra que existem argumentos tanto a favor quanto contra uma aproximação entre planejamento e participação. Enquanto alguns autores vão chamar a atenção para o fato de que as experiências bem-sucedidas de planejamento transformador, em geral, buscaram restringir as oportunidades de participação social; outros autores, diferentemente, vão argumentar no sentido dos benefícios e vantagens advindos da incorporação ampliada de uma pluralidade de atores sociais, políticos e econômico.

O breve exame das trajetórias históricas da atividade de planejamento governamental no Brasil e da institucionalização da participação social demonstrou não apenas o pouco convívio entre esses fenômenos, mas também apontou um quadro bastante complexo de desencontros entre planejamento e participação no Brasil atual.

A avaliação que fizemos sobre as recentes experiências de incorporação de processos participativos na elaboração dos PPA federais e estaduais mostrou que uma maior aproximação entre planejamento e participação está em curso. Porém, ainda são muitas as limitações encontradas – seja no arranjo participativo instituído, como também na capacidade das burocracias governamentais de geri-lo produtivamente –, as quais têm comprometido a mobilização da sociedade para o debate e a incorporação das propostas no conteúdo dos planos. Em sua análise comparativa dos processos de elaboração dos dez PPA estaduais aqui discutidos, Carneiro aponta que:

“quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se muito restrito. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal de acatá-las. Instâncias participativas com atribuições deliberativas são escassas (...). Isto posto, pode-se afirmar que a participação social no âmbito dos PPA estaduais se presta mais à aprendizagem democrática do que a tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade” (CARNEIRO, 2013).

Portanto, apesar dos avanços visíveis no sentido de uma maior aproximação entre a atividade de planejamento e a abertura de canais de interlocução com a sociedade, ainda são amplos os desafios colocados no caminho da concretização do planejamento democrático para o desenvolvimento. Acreditamos que as experiências em curso serão importantes na geração de acúmulo e aprendizado sobre erros e acertos nessa trilha, na qual o planejamento e a participação podem se tornar elementos mutuamente reforçadores do aprimoramento da atuação estatal.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, p. 119-142.

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

CARDOSO, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. *Texto para Discussão 1584*. Brasília: Ipea. 2011.

CARDOSO, José Celso (Org). *A Reivenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Ipea. 2011.

CARDOSO, Antônio Rito. Ouvidoria Pública e Governança Democrática – Relatório Preliminar. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

CARNEIRO, Ricardo. *Relatório Consolidado: Análise comparativa de 10 experiências estaduais*. Projeto: Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea. 2013.

CEPAM. *Relatório de Pesquisa – Estado de São Paulo*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Fundação Prefeito Faria Lima / Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2013.

CEPERJ. *Relatório de Pesquisa – Estado do Rio de Janeiro*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2013.

ESTADIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. New Jersey, Princeton Press, 1995.

EVANS, Peter. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. CEDE, March 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

FCAA. *Relatório de Pesquisa – Estado do Espírito Santo*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Fundação Ceciliano Abel de Almeida e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2013.

FONSECA, Igor; REZENDE, Raimor; OLIVEIRA, Marília; PEREIRA, Ana. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, v. 64, nº 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

GIMENEZ, Denis Marracci; CARDOSO, José Celso. Planejamento e Desenvolvimento: Considerações à Luz de Documentos do Governo Brasileiro Entre 2003 e 2010. *Texto para Discussão*, nº 1690. Brasília: Ipea, 2012.

INESC. *PPA 2008-2011: as prioridades do Governo Lula*. Boletim Inesc. Ano VII, nº 13. Brasília. 2007.

IPEA. Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf

IPEA. Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf

JOHNSON, Chalmers. Introduction: The Idea of Industrial Policy. In: JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*. California, ICS Press, 1982.

- LEFTWICH, A. Forms of Democratic Developmental States. Democratic Practices and Development Capacity. In: Mark Robinson/Gordon White (Eds.). *The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design*. Oxford: Oxford University Press, p. 52-83, 1998.
- LIJPHART, A. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies*. Yale University Press, 1999.
- LOUREIRO, M.R.; TEIXEIRA, M.A.; FERREIRA, A. Democracia e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco. Texto para Discussão nº 1884. Brasília: Ipea, 2013.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo; PIRES, Roberto. *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.
- MORONI, J. O direito à participação no governo Lula. In: Avritzer, L [Org]. *Experiências nacionais de participação social*. UFMG, Belo Horizonte: Editora Cortez. 2010.
- MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2012-2015 - Dimensão Estratégica: Relatório PPA's Estaduais*. Brasília, Brasil. 2013.
- MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Agendas Transversais: Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015. Volume I. Sumário Executivo*. Brasília, Brasil. 2013.
- MUNIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009.
- OLIVEIRA, Valéria Rezende. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento*, Brasília, v. 3, nº 1, 2013.
- PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2010.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: Avritzer, L. (Org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para discussão 1707*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.18, nº1, p.137-145, 2008.
- SABEL, Charles. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: E. ENGELEN and M. Ho (Eds.). *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.
- SÁ E SILVA, F. S. E. ; LOPEZ, F. G.; PIRES, Roberto. Introdução: A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia. In: FABIO SÁ e SILVA; FELIX LOPEZ; ROBERTO PIRES. (Org.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010, v. 2, p. 17-46.
- SANTOS, Eugênio A. V. O confronto entre O planejamento governamental e o PP. In: CARDOSO, Jr (Org.). 2011. *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SGPR. Secretaria Geral da Presidência da República. *Participação da sociedade civil é reforçada na elaboração do PPA 2012-2015*. Acessado em: 13.10.2011. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/10/13-10-2011-participacao-da-sociedade-civil-e-reforcada-na-elaboracao-do-ppa-2012-2015
- SGPR. Secretaria Geral da Presidência da República. 2011. *Encontro em Brasília reúne sociedade civil e governo para debater planejamento*. Acessado em: 24.05.2011. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-em-brasilia-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento
- SGPR. Secretaria Geral da Presidência da República. 2013. *SG e Planejamento divulgam relatório das agendas transversais do PPA 2012-2015*. Acessado em: 03.09.2013. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/09/03-09-2013-sg-e-planejamento-divulgam-relatorio-das-agendas-transversais-do-ppa-2012-2015

SNAS. Secretaria Nacional de Articulação Social. 2011. Relatório Preliminar do Fórum Interconselhos PPA 2012-2015. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf

STARK, D. & BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de C. Sociais*, v. 13, nº36, p.13-39, fevereiro 1998.

UFRN. *Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Norte*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UFV. *Relatório de Pesquisa – Estado de Minas Gerais*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Universidade Federal de Viçosa e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UNICENTRO. *Relatório de Pesquisa – Estado do Paraná*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Universidade Estadual do Centro-Oeste e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2013.

UNISC. *Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Sul*. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Universidade de Santa Cruz do Sul e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. 2013.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Notas

¹ Em seu artigo 14, incisos I, II e III, na parte de direitos políticos, a Constituição de 1988 determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo; iniciativa popular”. Além disso, em seu artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O artigo 198, sobre a gestão da saúde, afirma que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)”, sendo que uma dessas diretrizes é o inciso III, que assegura “[a] participação da comunidade”. Já no artigo 204, inciso II, referente à assistência social, é assegurada a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” No artigo 206, sobre a educação, o inciso VI discorre sobre “[a] gestão democrática do ensino público, na forma de lei”. O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais”.

² Estima-se que pelo menos 47% dos Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo, abrangendo uma população estimada de mais de 36,7 milhões de pessoas (Marquetti, Campos e Pires, 2008). Dados recentes, divulgados pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, indicam que atualmente mais de 500 Municípios brasileiros possuem mecanismos de participação social na definição do orçamento público.

³ “São formas alternativas de organização das informações contidas no Plano, que permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, fazendo uso da maior capacidade do PPA 2012-2015 de revelar os compromissos de governo para os públicos específicos” (MPOG, 2013: 09).

⁴ http://www.ipea.gov.br/redeipe/index.php?option=com_content&view=article&id=100:gestao-publica-e-capacidades-estatais-para-o-desenvolvimento&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206

Notas Biográficas

Ana Mercedes Salcedo de la Cruz – República Dominicana

Es graduada en Economía y Maestra en Alta Dirección Pública pelo Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid-España. Es encargada de Proyectos de Inversión Pública de la Dirección de Planificación y Desarrollo del Ministerio de Administración Pública (MAP).

Andrés Alejandro Camelo Giraldo – Colômbia

Es ingeniero industrial, en curso de Maestría en Desarrollo Humano, con Especialización en Política Social y estudios de Gerencia del Cambio. Tiene experiencia en gerencia, diseño, coordinación y desarrollo de proyectos y estrategias, así como de diseño y puesta en marcha de procesos, metodologías y herramientas técnicas. Actualmente es Subdirector de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Trabaja con el ámbito institucional público y hace trabajo grupal con énfasis en la población en situación de desplazamiento forzado.

Irene Roman Fuentes – Costa Rica

Es Técnica de Presupuestos Públicos por la Universidad de Costa Rica, tiene Licenciatura en Administración de Negocios por la Universidad Latina de Costa Rica y maestría en Administración de Recursos Humanos por la Universidad Nacional. Trabaja para la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica desde el año 1995. Tiene trece años de experiencia como asesora institucional en variados campos del empleo público en el Régimen de Servicio Civil Costarricense.

Javier Cachés – Argentina

Es graduado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Maestrando en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella). Es asesor de la Dirección de Investigaciones del INAP y docente de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE). Ha publicado artículos sobre partidos políticos y herramientas institucionales de gobierno.

José Carlos dos Santos – Brasil

Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas pelo Instituto de Ciência Política da UnB (IPOL), Universidade de Brasília (2012). Licenciado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (PUC/SP – 2008), Graduado em Ciências Sociais pela PUC/SP (2008). Assessor do Gabinete da Presidência do Ipea (2009 e 2012), exerceu funções de Diretor Substituto na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, DIEST. Coordenador da Gestão da Informação (2012-2013) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG, membro da equipe responsável pelas estratégias de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015. É Assessor no Gabinete Pessoal da Presidenta da República (2013).

José Celso Cardoso Jr – Brasil

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo sido Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil.

Lucas Alves Amaral – Brasil

Graduado em Ciência Política (2009) e Mestre em Antropologia social pela Universidade de Brasília (2012). Atualmente é doutorando no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Tem experiência com pesquisas sobre participação política e relações entre Estado e sociedade civil (em especial no Orçamento Participativo e em Comitês de recursos hídricos), sobre a relação entre a sociedade civil ambientalista entre si em projetos de defesa do meio ambiente. É pesquisador assistente no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Interessa-se na análise da implementação políticas públicas ambientais e de direitos humanos, no estudo de movimentos sociais, em especial, o ambientalismo.

Mariano Montes – Argentina

Es graduado de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestrando en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella). Es ex-Director de Investigaciones del INAP y docente de la UBA y la Universidad Nacional de San Martín. Ha publicado artículos variados sobre instituciones políticas y políticas públicas.

Martín Astarita – Argentina

Es graduado de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Economía Política (FLACSO). Ha publicado diversas investigaciones vinculadas con los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales. Es Asesor en Políticas Públicas en la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación y docente de Ciencia Política en la UBA.

Roberto Rocha C. Pires – Brasil

Possui doutorado em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). É integrante da carreira de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e colaborador docente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Tem experiência em pesquisa comparativa sobre políticas participativas locais no Brasil. Nos últimos anos, vem conduzindo pesquisas sobre burocracia e novas formas de gestão pública, com ênfase na análise da implementação de leis e políticas públicas e dos impactos de variações em estilos de implementação sobre o desenvolvimento social e econômico.

Ronaldo Coutinho Garcia – Brasil

Sociólogo, técnico de planejamento e pesquisa (1978), trabalhou com políticas e programas de desenvolvimento regional e rural, reforma agrária, bioenergia, avaliação social de tecnologias agrícolas, segurança alimentar, política social e inclusão produtiva. Há algum tempo tem se dedicado à área de processos de governo, em particular planejamento governamental e capacidades de governo. Ocupou diversos cargos no governo federal (na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República- Seplan/PR, na Casa Civil/PR, na Secretaria de Relações Institucionais/PR, nos ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário/ INCRA e do Desenvolvimento Social) e no do Distrito Federal (nas secretarias de Governo e de Planejamento).

Yanory Castillo Garcia – Costa Rica

Es Licenciada en Administración de Empresas con Énfasis en Gerencia General. Universidad San José. Bachiller en Administración de Empresas con Énfasis en Gerencia General. Universidad San José. Bachiller en Administración de Empresas con Énfasis en Banca y Finanzas. Universidad San José. Actualmente desarrolla Procesos de planificación en el Sector Público en el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica.

