

PLANIFICACION PARTICIPATIVA: CONCEPTOS Y METODOS OPERACIONALES

PAULO ROBERTO HADDAD *

ABSTRACT

Paulo Haddad argues in favor of reconsidering the investment priorities of public funds in Brazil in the light of the severe economic crisis under way as well as in the effects derived from the traditionally large projects favored by public administrators in the near past. They tend to show a very slight effect on distributive aspects and, at present, seem to show a certain oversize in terms of the real perspectives of the countries economy. The democratization process gives a great opportunity to discuss openly investment priorities and in this discussion participation of the population seems essential even in this country where such tradition almost does not exist. The author presents a way of implementing a participative planning process in the country, which takes into consideration the experiences that have been implemented in recent years pointing out the importance of informal organizations in this process.

El Brasil vive hoy una etapa de desfase entre el nuevo proceso de democratización política que se ha ido consolidando en los últimos cuatro años con la reconquista de las libertades civiles, la excesiva centralización del poder de decisión en la formulación y control de la política económica y social. Esta centralización se da en dos niveles: a nivel vertical de las relaciones intergubernamentales, lesionando la autonomía de decisión de los gobiernos estatales y municipales; al nivel horizontal de las relaciones intragubernamentales, concentrando el poder de decisión en algunas pocas instituciones del propio Gobierno Federal. Este proceso de centralización se viene manifestando desde la crisis de 1929 en el Brasil, y acentuándose, aún más, después de la revolución de 1964. En el período que siguió a la revolución del '64, los problemas básicos se centraban en la rápida recuperación de una economía que, en los últimos años, estaba operando muy por debajo de su potencial. Esa recuperación, que comenzó en forma espectacular después de 1967, fue consolidada por la aplicación consistente de políticas fiscales, cambiarias y monetarias de características más o menos convencionales, a través de la centralización de los instrumentos de política económica, en las etapas de formulación y control, independientemente de las posibles características de neutralidad y selectividad de esos instrumentos.

No es preciso insistir en las características diversas que quienes formulan las políticas están enfrentando actualmente en el Brasil. Los pro-

* Profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais y de la Fundación João Pinheiro.

Traducción del portugués: Sra. Sonia Cuchacovic M.

blemas que se destacan en el escenario no son los de recuperación del abismo económico entre el PIB efectivo y el potencial ni siquiera nuevos desafíos de naturaleza anticíclica, sino situaciones más bien profundas, tales como: eliminación de los niveles de extrema pobreza en las áreas urbanas y rurales, identificación de alternativas energéticas que sean económicamente viables, reestructuración de la oferta agregada en el sentido de mayor producción de bienes públicos y de consumo popular, mantención de la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* y la estabilidad de los precios frente a situaciones adversas en la economía internacional. Es evidente que la equidad en las soluciones para esos nuevos desafíos no se puede lograr dentro de un estilo de organización cuyo proceso de decisión presupone la concentración del poder en la tecnocracia. De ahí, entonces, que nos preguntemos: ¿Cuál sería el nuevo estilo de planificación que mejor se adaptaría a los tiempos de apertura política en el Brasil?

REORIENTAR EL PATRÓN DE DESARROLLO

A raíz de la crisis energética de 1974 y habiéndose producido el recrudescimiento de la inflación y los déficits crecientes en las exportaciones, el Gobierno Federal no adaptó ninguna medida consistente para reorientar el patrón de desarrollo adoptado a partir de 1964, esto, con la esperanza en que la economía mundial se recuperara rápidamente, o que se desestabilizara la organización interna del acuerdo económico monopolístico de la OPEP, o que se descubriera petróleo o, en su defecto, la expansión inusitada de fuentes energéticas alternativas en el país. Tal vez impulsado por la arrogancia que se apoderó de nuestras élites económicas y político-administrativas, el Gobierno Federal programó al Brasil en la segunda mitad de la década pasada con la perspectiva de una potencia emergente, respaldada en una concepción geopolítica de independencia económica. Se pasó a analizar solamente proyectos de gran magnitud, estableciendo objetivos y metas igualmente ambiciosos para todas las regiones y sectores de la economía brasileña, con vistas a ocupar un puesto de avanzada entre las mayores naciones del mundo en términos de la renta nacional y de las tasas de crecimiento. Muchos programas y proyectos se crearon sin la adecuación de recursos, presuponiendo que los buenos vientos de la primera mitad de la década continuarían soplando y que la economía internacional continuaría financiando AD INFINITUM, convencidos de las potencialidades del país. En un período en que todo clamaba por políticas de austeridad, continuábamos estimulando el crecimiento del consumo y, simultáneamente, la expansión de las inversiones directamente productivas y las de infraestructura. Simultáneamente, también, se aumentaban la tasa de inflación y el nivel de la deuda externa.

Los problemas se agravaron al inicio de la década actual, y el Gobierno Federal se vio enfrentado a la contingencia de tomar medidas restrictivas de corto plazo que aumentaron todavía más las tensiones sociales y políticas del sistema. En este contexto, tratando de dar mayor eficiencia y eficacia a la intervención del Estado en la economía brasileña, es fundamental que se piense en los mecanismos que deben utilizarse para reorientar globalmente el gasto público, con especial énfasis en las inversiones estatales, los incentivos fiscales y los subsidios implícitos o explícitos.

La proposición de reprogramación global de las inversiones públicas, que explican más del 60% de la formación bruta del capital fijo de la economía brasileña y de los gastos públicos en general, que explican directa e indirectamente alrededor de un 40% del nivel de gasto en el Brasil, nace a partir de dos argumentos principales, relacionados con la extem-

poraneidad de realizar gigantescos proyectos de elevadísimo costo de implementación. El primer argumento es de naturaleza estrictamente económica: muchos de esos grandes proyectos, al elaborarse, basaron sus proyecciones en la demanda del mercado interno y externo para productos, servicios e insumos, los que fueron fuertemente influenciados por las condiciones de expansión económica ocurrida a partir de 1967 en el Brasil y en las naciones industrializadas. A medida que se fue conformando el cuadro recesivo en la economía mundial y el enfriamiento de la economía brasileña, comenzó a quedar en evidencia que estas proyecciones no se realizarían y que probablemente no lo harían en el corto y mediano plazo, pues los desequilibrios actuales no son culpables de problemas coyunturales generados por incoherencias o errores de la política fiscal y monetaria, pero sí tienen raíces estructurales, agravadas por la crisis energética.

Consecuencialmente, estamos corriendo un efectivo riesgo de asignar recursos escasos en proyectos directamente productivos o de infraestructura que, una vez implementados, operarán con un elevado nivel de capacidad ociosa durante un largo período. En este sentido, tenemos que pensar seriamente en la economía de recursos que obtendríamos si reprogramásemos las inversiones y el gasto público de la administración directa e indirecta a través del examen de las posibilidades efectivas de redistribuir en proporciones, de redimensionar, o, por lo mismo, de paralizar etapas de muchos proyectos que se volvieron, en su concepción inicial, extemporáneos desde el punto de vista de la coyuntura económica actual. Esta economía de recursos se manifestaría a nivel del presupuesto fiscal, de presupuesto monetario y de cuentas externas, pues, en general, muchos de estos proyectos consumen voluminosos recursos fiscales, recursos monetarios y divisas por lo menos en la etapa de ejecución en que se encuentran. Para tener una idea de esta economía de recursos, basta con decir que estudios de la SEST/SEPLAN indican que entre 1983/85 las empresas estatales del Gobierno Federal deberán gastar alrededor de 16 trillones de cruzeiros o cerca de noventa billones de dólares; una reprogramación de estos gastos, que lograría un ahorro cercano al diez por ciento de este monto, significaría un valor igual a casi diez veces la recaudación tributaria de Minas Gerais en 1982, la segunda economía estatal del Brasil en términos de desarrollo industrial.

El segundo argumento en favor de la reprogramación global es de naturaleza política. Hemos constatado, en los últimos tres años, que con el nuevo proceso de democratización del país se obtuvo una reestructuración en el perfil de la demanda de proyectos fiscales o semifiscales por parte de la sociedad. Los grupos sociales, que durante los años de autoritarismo político permanecieron en silencio, sin participar de los beneficios del crecimiento económico del país, entraron a manifestarse —a partir del proceso de apertura política en curso y a través de movimientos comunitarios, de los nuevos partidos políticos, de las organizaciones sindicales, de los movimientos religiosos— a favor de la mayor ubicación de recursos en los programas y proyectos de salud pública, educación básica, abastecimiento de agua y sanidad, transporte popular, nutrición, habitación popular, urbanización de periferias, promoción de agricultores de baja renta, incentivos diferenciados para pequeños y medianos empresarios, etc.... Se evidencia, pues, una desproporción entre la estructura de inversiones en realización por el sector público, directamente o con su patrocinio, y el perfil de la demanda de la población, que se manifiesta a través de preferencias evidenciadas en el proceso político, generando fuertes tensiones en la relación entre las acciones gubernamentales y los intereses de la sociedad civil, lo que es claramente percibido por los dirigentes políticos, que están en contacto más directo y frecuente con las aspiraciones popu-

lares. Estudios del Banco Mundial demuestran que un crecimiento de 4% en el rendimiento tributario general como porcentaje del PIB sería suficiente para cubrir los déficits de infraestructura social hasta el año 2000.

Como las características de los programas y proyectos de este nuevo perfil de demanda van en la dirección del uso intensivo de la mano de obra, del impacto directo e indirecto sobre importaciones casi nulo y del gran efecto redistributivo, ellas están en mejores condiciones para equilibrar los problemas de corto plazo (menor presión sobre la balanza de pagos y menor demanda de recursos fiscales y monetarios), y, simultáneamente, sistematizar la implementación de políticas de largo plazo. No se trata de una sustitución irrestricta de un pequeño número de grandes proyectos (cuyos benéficos efectos de economía de escala, de dispersión hacia adelante y hacia atrás o de promoción de exportaciones no pueden olvidarse), por un gran número de pequeños proyectos de desarrollo social. Estos crean ingreso indirecto sin provocar efectos inflacionarios, generan mayor cantidad de empleo por menor unidad de inversiones y tienen un perfil de distribución de ingresos menos concentrado, lo que parece favorable, dado que un patrón de tan alta concentración de riqueza aún no parece compatible con un período de apertura política y democratización, no pudiéndose permanecer indiferente a las cuestiones de desempleo y de la pobreza de segmentos importantes de su población ahora movilizados, sin correr el riesgo de pagar un elevado costo político en términos de convulsión social. Lo que se propone es la reubicación de reclusos para programas y proyectos, que pueden haberse tornado extemporáneos en términos económicos y políticos para otros que, con los mismos recursos capitalizados, podrán generar mayor volumen de empleo, menos importaciones, más efectos distributivos y menor impacto inflacionario. Como el Brasil no puede ni debe promover ningún proceso de distribución del ingreso que realimente la elevación de las tasas inflacionarias o que cree desincentivos a los aumentos de productividad, el mejor camino que puede tomar en este momento es el de reestructurar su patrón de crecimiento, a partir de la redefinición de proyectos y programas prioritarios.

LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS POTENCIALES

Incluso haciéndose una reprogramación global de las inversiones y de los gastos públicos, los recursos financieros y fiscales reubicables serían insuficientes para el tratamiento adecuado de los problemas de empleo y de distribución en el Brasil, dado que estos problemas adquirieron una escala y una extensión de gran profundidad, no siendo posible una cirugía convencional simplemente a través de la colocación de más dinero a disposición de las agencias de promoción de programas y proyectos de desarrollo. La insuficiencia de estos recursos, que podrían obtenerse a través de la difícil función de mejorar la racionalidad económica y política en el proceso de asignación del sector público, nos lleva a investigar la existencia de recursos ociosos o potenciales que no fueron movilizados por el patrón de crecimiento actual. Estos recursos no se confunden necesariamente con la capacidad ociosa en la utilización de mano de obra, equipamientos e infraestructura en la coyuntura recesiva. Felizmente, estos recursos existen en cantidad suficiente.

Para países desarrollados como el Japón o Alemania, con elevado grado de extinción de sus recursos naturales, la actual crisis energética se reduce, sobre muchos otros aspectos, a un problema de administración de la balanza de pagos, o sea, se tiene que pagar más caro por la energía impor-

tada, expandiendo sus exportaciones de bienes y servicios en cantidad y valor, aprovechando las ventajas comparativas y el mayor poder de trueque de bagatelas en mercados oligopolizados de bienes de consumo durables, insumos básicos y bienes de capital. En el caso brasileño, la crisis energética adquiere un contexto más amplio y puede transformarse en una oportunidad de solución para problemas antiguos de nuestro proceso de desarrollo. Si al sustituir combustibles líquidos fósiles por combustibles no fósiles renovables, disponibles y reproducibles en gran escala en nuestra economía, actuaríamos dentro de una visión planificada de largo plazo y podríamos promover una ocupación de nuestro espacio socioeconómico de forma menos concentrada geográficamente, el fortalecimiento del empresariado nacional, el control de la tecnología en un sector estratégico y el estímulo a un patrón de desarrollo fundado en la agricultura y en los recursos naturales del país, con menos grado de dependencia externa. Así, en función de nuestra capacidad de articular soluciones para la crisis energética, a partir de la movilización de recursos ociosos y abundantes, podemos crear nuevas alternativas y oportunidades para el desarrollo nacional.

El ejemplo mencionado muestra que la multiplicación de recursos, en varios sectores productivos de la economía, puede ser hecha a través de nuestra creatividad para estructurar soluciones alternativas para problemas tradicionales y con un esfuerzo de movilización endógena de la sociedad mayor del ocurrido hasta ahora. La planificación es considerada, normalmente, como la administración de los recursos escasos para la promoción del desarrollo. El concepto de escasez está, con todo, ligado a los patrones tecnológicos y de demanda que incorporamos a los proyectos de desarrollo. Así, cuando se mira a las regiones menos desarrolladas o deprimidas del país, y se investiga sobre qué recursos disponen esas regiones para su desarrollo, se siente claramente que la abundancia o la escasez de recursos que se consigue identificar están determinadas por los procesos de producción y de consumo a ser adoptados. En estas regiones encontramos abundancia relativa de tierras, de energía solar, de mano de obra no especializada, y una corriente de conocimientos tradicionales para producir y circular bienes y servicios. Es evidente que si el potencial de desarrollo de esas regiones fuera medido por la disponibilidad de factores locales modernos, tales como infraestructura urbana para el apoyo a las actividades productivas, capacidad de administración de organizaciones complejas mano de obra con calificación técnica, sistemas integrados de comunicación y accesibilidad, concluiremos que sus poblaciones deberán vivir duraderamente bajo el signo de la pobreza y del subdesarrollo, principalmente si consideramos la visible dificultad por tener recursos disponibles para financiar la reproducción de esos factores en los próximos años. Al contrario, si procuramos adaptar procesos de producción, productos y tecnologías intermedias que sean apropiados a la constelación de recursos existentes en esas regiones y a su heterogeneidad cultural, podemos descubrir que ellas son potencialmente más ricas, y que, paradójicamente, la planificación no sería una administración de la escasez, sino muy bien se puede transformar en una misma fuente generadora de escasez por la forma lineal y monolítica de concebir el proceso de desarrollo.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: IDEAS BÁSICAS

La planificación gubernamental debe ser un proceso de negociación permanente entre el Estado y las instituciones civiles. Negociar significa, entre otras cosas, asumir el conflicto y reconocer en los conflictos de

intereses el propio bagaje de experiencia y de compromisos democráticos. Las luchas, los conflictos, los disensos, las desavenencias, son las formas por las cuales la libertad se convierte en libertades públicas, en libertades concretas. Así, el compromiso democrático impone a todas las etapas del proceso de planificación el fortalecimiento de estructuras participativas y la negación de los procedimientos autoritarios que inhiben la creatividad y el espíritu crítico.

La experiencia de varios países nos muestra que cuanto más el proceso de planificación tiende a facilitar la participación de los ciudadanos, más la comunidad considerará la función de planificación como una forma democrática. Si planificar significase simplemente la producción de un documento en lenguaje técnico y especializado, tendríamos, inevitablemente, un divorcio en la relación genuina entre ciudadanos y planificadores. No podemos asumir, con todo, una actitud ingenua en las fases de la planificación participativa. Existen innumerables dificultades para establecer ese tipo de participación: cómo el concepto puede ser aplicado, qué recursos son necesarios, cómo definir la legitimidad de las representaciones, su nivel de responsabilidad, etc. Todo eso, sin mencionar que la participación es, de hecho, un medio de reducir diferencias de poder, involucrando lo que supone, pues, delicadas situaciones en la disposición de ánimo del sistema político.

A pesar de todas esas dificultades, algunos progresos pueden ser realizados sin grandes riesgos o situaciones dramáticas. Tenemos, como primer desafío, la movilización interna dentro del propio aparato estatal, destacándose la participación de los diversos niveles de gobierno, líderes políticos y elementos burocráticos. Viene luego una pregunta: ¿puede un político o un especialista técnico tener condiciones de discutir todas las complejas cuestiones que envuelven a la organización de un plan? La respuesta depende del estilo y del contenido de los planes. Si estamos elaborando un plan de estilo macroeconómico que trabaja con grandes objetivos nacionales y desagregaciones al nivel sectorial y regional, creo bastante difícil que pueda ser muy ampliada la participación de los ciudadanos en su elaboración e implementación. Pero hay planes y planes y en cada plan diferentes niveles de análisis y discusión. Si un plan se detiene en el nivel de las directrices y de los grandes programas y proyectos, su grado de abstracción no permite que los no-especialistas puedan contribuir de alguna forma. Por otro lado, si el plan parte de la identificación de los proyectos y de las políticas que atingen los intereses más inmediatos de los diferentes grupos sociales, será más significativo el grado de participación en el proceso de planificación.

Como destaca *Fagence*, cuanto mayor sea esa base de participación en la elaboración y ejecución de los programas, mayor tenderá a ser la influencia potencial de los políticos, de los especialistas y de los ciudadanos en las políticas públicas. Además, cuanto más diversos fueran los intereses representados en la programación, más innovadoras tenderán a ser las propuestas de programas y proyectos a ser implementados y más legítimos se tornarán ante la opinión pública.

El plan está constituido casi siempre de diagnósticos, proyecciones, evaluación de políticas, propuestas alternativas de desarrollo, programas y proyectos. Para cada uno de esos elementos es mayor o menor la contribución que puede ser obtenida fuera de las agencias especializadas en planificación. Cuanto más genérico el objetivo del plan y más amplio su horizonte de tiempo, menos adecuada y útil será la planificación participativa. Cuanto más la planificación se aproxime a las necesidades básicas y directas de la población y de sus problemas concretos, más los ciuda-

danos y sus interlocutores políticos podrían opinar sobre la prioridad entre proyectos alternativos. De la misma forma, se sienten más motivados para movilizar sus propios recursos en la ejecución de esos proyectos.

La planificación participativa representa dos innovaciones fundamentales en relación a la experiencia pasada: la movilización de recursos ociosos o latentes de nuestra economía que permita la utilización de las potencialidades de crecimiento, y la conjunción de los diferentes grupos sociales en la concepción y control de políticas y programas que los interesen directa o indirectamente.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: UNA EXPERIENCIA EMBRIONARIA

La sociedad brasileña está acostumbrada a esperar, en la solución de sus problemas, decisiones que son tomadas al nivel del aparato burocrático con elevado nivel de centralización administrativa. Así, por ejemplo, cuando determinada comunidad localizada en el interior del Estado tiene que poner en igualdad de condiciones los problemas de la merienda escolar, de habitación popular o de servicios sociales, la tendencia general es llegar con el problema a través de los canales tradicionales del sistema político-administrativo hasta Brasilia, donde se termina por organizar un programa nuevo o nueva institución para preocuparse del asunto, consolidándose, aún más, el proceso de concentración de recursos y de instrumentos de política en el poder central. Sabemos también cuán oneroso, ineficiente y autoritario es este sistema centralizado de control para la concepción y la ejecución de decisiones que interesan directamente a la atención de las necesidades básicas de nuestra población.

En este sentido, tiene que haber un proceso de mejor distribución del poder sobre decisiones e instrumentos de políticas entre el área de la máquina política administrativa y los grupos periféricos, aumentando el grado de participación de las comunidades, de los variados grupos sociales y de los diferentes niveles de gobierno, a fin de que pueda haber mayor movilización de recursos latentes para las soluciones alternativas que, en general, son mejor conocidas por los propios grupos afectados. Esta movilización no ocurrirá, simplemente, como fruto de campañas publicitarias o de retóricas envanecidas en torno de decantadas imágenes de los grandes proyectos nacionales, sino a través de la institucionalización de un estilo de planificación participativa que estimule nuevos métodos organizacionales y a través de la generación de incentivos económicos y políticos que den a la iniciativa privada y a las comunidades todas las condiciones para que desenvuelvan al máximo su creatividad y capacidad dirigente, y para movilizar sus propios recursos humanos y materiales en la solución de sus problemas. En el caso brasileño, este nuevo estilo de planificación presupone volver el Estado más abierto y más sensible a las aspiraciones y demandas de la sociedad y, concretamente, además del fortalecimiento del poder político subnacional, la realización de una reforma que reconstituya la autonomía de decisión financiera de los Estados y Municipios.

Programas que estimulen la ejecución de proyectos estrechamente vinculados a la función de bienestar social de las diferentes comunidades podrán constituir uno de los caminos que las agencias gubernamentales vengán a encontrar para su articulación con las facciones de la sociedad civil en el proceso de planificación. Esos programas tienen un elevado contenido redistributivo y pasan a tener especial importancia en la actual coyuntura económica del país. Como se sabe, a pesar de todo el crecimiento de la economía brasileña, la distribución de los frutos de ese crecimiento

fue altamente concentrada. Las desigualdades sociales derivadas son atinentes a una situación política intolerable en el momento en que se cruzan una elevada tasa de inflación y señales de recesión económica en el país, acumulándose tensiones sociales provocadas por las condiciones de subpleo y de pobreza.

Según esto, hay varias políticas de gobierno que necesitan ser accionadas para que esta situación sea superada. La planificación participativa no puede ser representada como panacea para equilibrar soluciones de problemas sociales cuyas raíces muestran la ausencia de una adecuada política de empleo, una organización industrial y financiera oligopolizada en sectores dominantes conduciendo a beneficios extremadamente elevados, una estructura latifundista inadecuada a la expansión acelerada del producto agrícola, etc. Con todo, existe la necesidad de establecer un reciclaje de las innumerables agencias de planificación respaldadas en todo el país, a fin de que su trabajo esté inserto en el nuevo contexto político de la nación. Uno de los puntos fundamentales de ese reciclaje envuelve la necesidad de obtener mayor legitimación y apoyo para los planes de gobierno a través del uso intensivo de consultas de opinión pública en sus diferentes fases.

Para que estas proposiciones no parezcan al lector algo retórico o alguna forma de disfraz de manipulación populista, nada mejor que pasar a ilustrar algunas acciones gubernamentales que fueron desarrolladas en Minas Gerais durante la administración estatal anterior, dentro del objetivo y del estilo de planificación participativa. Es evidente que una evaluación amplia de esa experiencia solamente podrá ser hecha con profundidad en una etapa posterior, cuando los programas y proyectos que componen el III Plan Minero de Desarrollo Económico y Social (1980/1983) hayan desarrollado todas sus etapas de implementación. A pesar del carácter embrionario en que se encuentran esos proyectos, algunos resultados ya pueden ser registrados y algunas dificultades o potencialidades preenunciadas.

En primer lugar, cabe destacar que en la propia selección de los programas y proyectos que compusieron el III PMDES, fue realizada, en 1979, una amplia campaña publicitaria tratando de detectar cuáles eran las principales sugerencias, críticas y prioridades que los diferentes segmentos de la sociedad indicaban para la composición del plan. Cerca de diez mil ciudadanos, residentes en la capital y al interior del Estado, se manifestaron, a través de correspondencia individual o de grupo, proponiendo reivindicaciones personales, críticas a las diversas acciones y políticas gubernamentales, indicaciones sobre obras prioritarias para comunidades, etc. Posteriormente, esas reivindicaciones fueron analizadas y evaluadas por los sistemas operacionales del Gobierno del Estado, que las jerarquizaron de acuerdo con los objetivos y metas definidos en el plan, dentro de las restricciones técnicas y financieras disponibles. A partir de ese punto comenzaron a ser divulgados, públicamente y a través de los líderes políticos, los programas y proyectos que serían implementados y las razones generales por la no implementación de muchas de las reivindicaciones, tales como la escasez de recursos financieros, la baja prioridad relativa, la impracticabilidad técnica o los límites de la actuación del poder público estatal.

Aun cuando este sistema de consulta pública ha provocado grandes alteraciones programáticas e institucionales en la actuación del sector público estatal, el papel crucial de la participación en el proceso de desarrollo económico y social ocurrirá, con todo, al nivel de la concepción e implementación de proyectos específicos. Es evidente que los niveles, las

formas y los actores relevantes en el proceso de participación variaron con la naturaleza de las políticas, programas y proyectos. Tuvimos experiencias exitosas con determinados grupos que participaron en la estructuración de ciertos proyectos del sector público (por ejemplo, el debate con los movimientos de conservación de la naturaleza sobre el impacto ecológico del aeropuerto metropolitano de Belo Horizonte) con otros grupos que se interesaron en pensar en las alternativas que se ofrecieron al desarrollo del Estado (por ejemplo, cuadros con empresarios para el análisis de la coyuntura económica nacional y estatal) y con otros que participaron desde la concepción hasta la propia implementación de los proyectos (por ejemplo, en el programa de urbanización de áreas urbanas de la periferia). Pero vale la pena resaltar de forma esquemática y resumida, principalmente, algunas experiencias más institucionalizadas en los campos del desarrollo de comunidades, del desarrollo urbano, del transporte urbano, de las asociaciones de municipios y del desarrollo rural integrado.

En el segundo semestre de 1979 fue creado el Programa de Desarrollo de Comunidades (PRODECOM), tratando de inducir la movilización de esfuerzos y la capacidad creativa de las asociaciones comunitarias de la región metropolitana de Belo Horizonte y de algunas áreas urbanas y rurales del interior de Minas. Para operacionalizar esta movilización, el programa actúa de la siguiente forma: si los miembros de una comunidad, reunidos en una asociación con personalidad jurídica, deciden realizar una obra de interés colectivo, la cual no se configura como función constitucional o de competencia regular del Estado, deben preparar un anteproyecto enumerando los recursos materiales y humanos de que disponen y solicitar al Estado recursos adicionales a fondo perdido, los cuales jamás serán superiores al 50% del valor total del proyecto, siendo que los recursos propios de la comunidad son evaluados a precios de mercado a través de imputación de valores. Este programa es una demostración viva de que es correcta la hipótesis mencionada en segundo lugar, es decir, que existen recursos latentes no-movilizados en las sociedades en desarrollo, pues, en poco más de tres años, se consiguió obtener la construcción y ampliación de más de quince mil unidades habitacionales, casi siempre a través del sistema de autoconstrucción comunitaria, y la realización de más de mil proyectos en las áreas de servicios comunitarios, urbanización de áreas periféricas, mejoría nutricional y abastecimiento, beneficiando directa o indirectamente a más de quinientas mil personas en el Estado. Es preciso resaltar que uno de los criterios básicos del programa para el apoyo de proyectos que envuelven la autoconstrucción comunitaria (mutirao), restringe este tipo de acción a los casos en que el valor del trabajo incorporado en la obra de infraestructura fuera apropiado a los miembros de la asociación que la produce.

El Programa Estatal de Centros intermediarios o Ciudades Medias fue estructurado en Minas Gerais con el objeto de implantar, apoyar y dinamizar dieciséis puntos regionales en el Estado, tratando de permitir una difusión mayor y más homogénea del desarrollo en las diversas áreas geográficas, tanto como para elevar la jerarquía de diversos centros urbanos, creando una estructura más equilibrada de lugares centrales. En cada una de las dieciséis ciudades está siendo organizada una comisión de supervisión de la planificación urbana. Esta comisión está conformada por líderes políticos, representantes de asociaciones de barrios, y líderes sindicales y empresariales, los que se reúnen mensualmente para ofrecer subsidios a las divisiones administrativas respecto a la estrategia local de desarrollo, planes de acción, programación de inversiones, legislación urbanística básica o proyectos específicos.

En el área de transporte urbano está en curso una experiencia de discusión conjunta entre la empresa estatal responsable por el sector en la región metropolitana y las poblaciones de los diversos barrios y villas, tratando de encontrar soluciones más satisfactorias por los problemas de tránsito, tales como trayectos de omnibuses, localización de paraderos, alteración de recorridos en las vías de acceso, calidad de los servicios, etc. Aun cuando incipiente, esta experiencia ha demostrado que la instancia jurídica de una política pública, que se realiza con procedimientos útiles para hacer real los objetivos y las metas perseguidas, solamente se vuelve eficiente cuando es operacionalizada de acuerdo con el principio de la participación de los segmentos sociales implicados en la acción colectiva.

Se sabe que de los setecientos veintidós municipios de Minas, más de seiscientos presentan una situación financiera precaria, de tal forma que su aporte tributario, más las transferencias federales, son recursos insuficientes para cubrir los gastos de inversión mínimos necesarios al nivel local o, lo mismo, para la mantención de un pequeño grupo de técnicos capaces de ejercer actividades básicas de planificación y ejecución de proyectos. A fin de superar este estrangulamiento, fueron creadas las asociaciones microrregionales de municipios, que tienen por objeto prestar servicios técnicos y de inversiones a los centros urbanos y áreas rurales de su zona de influencia, dado que estos servicios representan economías de escala o presuponen estructura organizacional que escapa a las posibilidades presupuestarias y administrativas de cada municipio, separadamente. Estos servicios son programados y ejecutados con la participación de los jefes de servicios públicos y líderes locales incluidos ítems, tales como patrullas mecanizadas, entrenamiento a distancia, asesoría técnica para asuntos de legislación tributaria o de ingeniería de proyectos, etc.

Finalmente, cabe destacar la experiencia de planificación participativa en los programas de desarrollo rural integrado en implantación en Minas Gerais. Estos programas constituyen una tentativa sistemática y en general de recuperar la pequeña producción agropecuaria del Estado, a través de acciones organizadas en torno a tres objetivos:

- Apoyo a la producción y comercialización de la producción de los pequeños productores (incluida su organización) ;
- Localización estratégica de infraestructura económica y social;
- Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la elaboración y ejecución de proyectos para pequeños productores.

Para la elaboración e implementación de estos programas son organizadas, en cada región, comisiones supervisoras para la evaluación de los diversos proyectos que los componen, formadas por representantes de los líderes políticos locales, representantes de las comunidades y técnicos que participan de las acciones programáticas, los que reunidos mensualmente, además de controlar el proceso de planificación, allegan los recursos a un fondo de desarrollo comunitario en función de prioridades locales.

CONCLUSIONES

Estas y otras formas institucionalizadas de operacionalizar los conceptos de planificación participativa muestran que la participación de diferentes grupos sociales, asociaciones comunitarias y profesionales, las cuales se procesan de forma *directa* e *informal*, complementan la partici-

pación *formal e indirecta* a través de sus representantes en el Poder Legislativo. El efecto altamente positivo de esa nueva forma de participación en el proceso de planificación se crea de los movimientos que segmentos de la sociedad civil desencadenan en favor de sus derechos, forzando a los técnicos de la burocracia estatal a establecer, con mayor legitimidad política, la jerarquía de las prioridades que orientan las acciones gubernamentales y el contenido adecuado de la intervención estatal en la economía, sustituyendo los procedimientos usuales en los últimos años, a través de los que las decisiones fundamentales sobre el desarrollo nacional son tomadas por un pequeño grupo de técnicos, disponiendo de informaciones y formación limitadas.

Con base en las experiencias en curso, en el Estado de Minas Gerais ya fue posible identificar y evaluar algunos patrones de participación en el proceso de planificación (Prate et al.). Sugieren los autores de esta evaluación dos dimensiones analíticas a lo largo de las cuales es posible delimitar, preliminarmente, una trayectoria de la estrategia participativa: "La primera dice relación con el tipo de participación que caracteriza el programa, más inducida que espontánea. La segunda se refiere al modelo institucional que relaciona el sistema de planificación con la comunidad, incorporativo o autónomo".

En el caso del tipo de participación —más inducida que espontánea— la cuestión básica se refiere menos a las intenciones de los planificadores que a las condiciones de contexto de implementación del programa. La comunidad será más inducida en aquellas situaciones donde ésta no dispone de los recursos de movilización, tales como entidades civiles organizadas, informaciones básicas (especialmente sobre sus derechos como ciudadanos), familiaridad con los modelos de acción colectiva organizada, etc. Este tipo de participación caracteriza principalmente el momento inicial de los programas orientados para los sectores rurales periféricos. El tipo más espontáneo de compromiso es característico de las áreas más urbanizadas, donde preexisten asociaciones civiles y entidades organizadas de intereses locales o de clase. El compromiso comunitario en este contexto es totalmente voluntario y tiende a orientarse por el cálculo "racional" de la expectativa de conquistas materiales o políticas.

En el caso de la segunda dimensión o modelo institucional del programa —incorporativo o autónomo— la cuestión fundamental tiene relación con la estrategia deliberada de los planificadores. En el modelo incorporativo se procura explícitamente, a través del programa, crear un canal institucionalizado de relación Estado-Sociedad; en el segundo se busca exactamente lo opuesto: una relación Comunidad-Estado con total autonomía institucional de la comunidad. En este modelo, el programa de planificación participativa consiste en la oferta de recursos, por parte del Estado, para la comunidad de baja renta que, a través de sus asociaciones formales, propone proyectos de su interés. Una vez aprobado el proyecto, cabe a la comunidad ejecutarlo con el apoyo del programa. Ahí se agotan, dentro de este modelo, las relaciones institucionales Estado-Comunidad. El cruce de estas dos dimensiones produce una tipología que categoriza bien la experiencia de planificación participativa a lo largo de su trayectoria en Minas Gerais.

BIBLIOGRAFÍA

Haddad, P. R. *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Ed, Zahar, 1980.

Fagence, M. *Citizen Participation in Planning*. Pergamon Press, 1977.

III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social 1980/1983. Governo de Minas Gerais, 1979.

Haddad, P. R. *Alternativas Para a Economia de Transição no Brasil*. SEPLAN/MG, 1982.

Prates, A. A. P. et al. "La incidencia de la Estrategia de la Planificación Participativa en el Estado de Minas Gerais: Un balance político institucional" —*Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura*, v. 12, N^{os}. 9/10— Septiembre/octubre 1982.
