

**El Estado y la sociedad civil brasileña  
en el diálogo sobre el desarrollo  
nacional**

**Esther Bemerguy de Albuquerque,  
Rosa Maria Nader y  
Ângela Cotta Ferreira Gomes**

**Esther Bemerguy de Albuquerque**

Secretaria de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República de Brasil. Economista (1985). Especialización en Teoría Económica (1987). En la Prefectura de Belém fue Secretaria Municipal de Salud (2003), Secretaria Municipal de Finanzas (1997 a 2002) y Secretaria Municipal de Coordinación General de Planeamiento y Gestión (1997).

**Rosa Maria Nader**

Gerente de Proyecto de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República de Brasil. Doctora en Psicología Social (1990). Maestría en la Universidad de Brasilia. Fue profesora adjunta en la Universidad Federal Fluminense, en la Universidad de Brasilia y en la Universidad Federal da Paraíba. También fue docente en el Instituto de Cooperación y Asistencia Técnica de la Asociación de Enseñanza Unificada del Distrito Federal (ICAT/AEUDF) y en la Universidad Católica de Brasilia. Actuó como consultora en la Fulbright Commission Brazil, en la EMBRAPA, en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y en el CLAD.

**Ângela Cotta Ferreira Gomes**

Secretaria Adjunta de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República. Pedagoga, con especialización en Educación (1988). Formación en Planeamiento Estratégico Situacional (1991); en Alta Dirección del Estado (1993); y en Teoría y Técnicas de Gobierno (1998). Ha sido gerente de Tecnología de Diálogo Social del Consejo de Desarrollo Económico y Social; consultora en Planeamiento y Gestión en el Ministerio del Trabajo y en el Banco Mundial, entre otros organismos; coordinadora del Programa Multiinstitucional en Planeamiento y Gestión; e investigadora del Núcleo de Estudios e Investigación en Alimentación de la UNICAMP.

Las comunicaciones con las autoras pueden dirigirse a:

Secretaría de Relaciones Institucionales  
Presidencia de la República  
Palacio del Planalto, Anexo I, Sala 202B  
70150-900 Brasília, D.F. - Brasil  
Tel.: (5561)34112199  
Fax: (5561)34112165  
E-mail: esther.bemerguy@planalto.gov.br  
angela.gomes@planalto.gov.br  
rosa.nader@planalto.gov.br

El actual momento histórico está caracterizado por la complejidad de las cuestiones que afectan a las sociedades y al planeta y, también, por el grado de incertidumbre ante el futuro, provocando la obsolescencia de conceptos y prácticas tradicionales en casi todas las dimensiones de la vida humana.

## El Estado y la sociedad civil brasileña en el diálogo sobre el desarrollo nacional\*

Todas las sociedades, en todas las civilizaciones, adoptaron, de diversas maneras, mecanismos de gobernabilidad para la regulación del orden, del poder y de la gestión de recursos, con vistas a impulsar procesos sociales como la cooperación, la competencia, el altruismo, las manifestaciones de fuerza y otras formas de negociación de conflictos, los dilemas, la retaliación, etc. Las diversas modalidades de organización del gobierno -en lo que son poderes constituidos que conforman el Estado- y de gobernabilidad -en su calidad de resultado de la relación de pesos y contrapesos entre Estado y sociedad (Salcedo, 2006)- caracterizan diferentes formas del ejercicio del poder en la conducción de grupos humanos y, consecuentemente, en las formas de impulsar procesos de desarrollo.

El actual momento histórico está caracterizado por la complejidad de las cuestiones que afectan a las sociedades y al planeta y, también, por el grado de incertidumbre ante el futuro, provocando la obsolescencia de conceptos y prácticas tradicionales en casi todas las dimensiones de la vida humana. La encrucijada de civilización que estamos viviendo trae la necesidad de reconstruir los mecanismos de regulación en todos los niveles y configuraciones de los Estados y entre ellos mismos, los cuales influyen en los procesos sociales de gobernabilidad de las sociedades y de la humanidad.

Más allá de las cuestiones relativas a los cambios ambientales, nuevos retos ponen actualmente en riesgo el modo de vida hegemónico, y que son esenciales para la supervivencia con dignidad: el acceso equitativo a los derechos universalmente aceptados por los países, en especial, el reto de garantizar seguridad energética y

---

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 28-02-2009.

(\*) Versión ampliada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008. Título original: "O Estado e sociedade civil brasileira no diálogo sobre o desenvolvimento nacional".

Traducido al español por las autoras.

alimentaria a las sociedades en un contexto de desequilibrio entre demandas y el acceso a los recursos.

En este artículo defendemos la urgencia de fortalecer mecanismos de gobernabilidad que garanticen un amplio diálogo social que permita encontrar alternativas y desarrollar las opciones críticas más apropiadas para lidiar con nuevos problemas y oportunidades, y para construir un futuro que esté configurado sobre principios de equidad y justicia social. Al hacerlo, recorreremos los caminos que llevaron a instituir mecanismos de gobernabilidad y diálogo social en Brasil; en este marco, presentamos la experiencia del Consejo de Desarrollo Económico y Social -CDES- como un espacio privilegiado para situar procesos multiactores de formulación de alternativas y de pactar las opciones críticas para el desarrollo nacional con equidad.

### **Gobernabilidad de proyectos nacionales de desarrollo: democracia y participación**

La capacidad de las sociedades para organizar sus sistemas de representación, así como las instituciones y procesos para regular el orden, el poder y la gestión de los recursos -procesos decisorios sobre el presente y el futuro- implica contar con capacidades de conciencia, de organización, de conceptos y de adaptación a nuevas situaciones. Estas capacidades son fundamentales para administrar problemas comunes y efectuar elecciones críticas que permitan el desarrollo de cualquier grupo social, y se manifiestan en los mecanismos de gobernabilidad adoptados por comunidades, Estados o conjunto de naciones. En general, se considera que la gobernabilidad es el modo de gobernar mediante el equilibrio de las fuerzas provenientes del Estado, de la sociedad civil y del mercado (Salcedo, 2006); supone ir más allá de la organización de los poderes constituidos en el Estado y gobernados por grupos políticos con mandato para gestionar la máquina estatal e implementar las acciones y políticas públicas. La gobernabilidad tiende a aumentar con la participación de la sociedad civil y con la transparencia y *accountability* de los gobiernos (Doctor, 2007).

La gobernabilidad en muchos países, desde mediados del siglo XX, estuvo impulsada por el rechazo al centralismo y a la coerción estatales, rechazo propio de las concepciones neoliberales, resultando en la formulación de un nuevo modelo de regulación social basado en el reconocimiento selectivo de los intereses y en la participación voluntaria de los interesados. Al mismo tiempo, los intentos por

racionalizar lo político y las funciones estatales, produciendo mejoras en la transparencia, fueron acompañados de restricciones en el poder del Estado expresadas en "reglas, procesos y comportamientos a través de los cuales los intereses son articulados, los recursos son gestionados y el poder es ejercido en la sociedad" (Curado, 2005).

Pese a seguir una orientación neoliberal -dada la fuerza político-ideológica que hegemonizó el papel del Estado y su relación con el mercado y con la sociedad civil a lo largo del último siglo-, esa modalidad de gobernabilidad tiene como características la participación voluntaria, la horizontalidad, la coordinación, el asociacionismo y la auto-regulación, entre otras. Las críticas a esa configuración de gobernabilidad que se dio en muchos países y en bloques regionales están centradas, por una parte, en la limitación del papel y de la legitimidad del Estado en lo que se refiere a su condición de agente principal y, por otra, en las limitaciones impuestas a la modalidad de participación, basada en grupos de intereses (*stakeholders*) y no en la participación popular (Santos, 2005).

En Brasil, concretamente, esa expresión de gobernabilidad tuvo lugar durante el período de reconstrucción del Estado Democrático de Derecho. Los intentos de implantar el modelo neoliberal de gobernabilidad -así como también otras herramientas propuestas por organismos internacionales de crédito para impulsar el crecimiento económico- fueron debilitados por la presión social para que el Estado se abriese a las demandas de la ciudadanía, entre ellas, a la participación en la definición de los rumbos del desarrollo nacional. El papel activo de los movimientos sociales tuvo una importancia fundamental en la transformación cultural que amplió el espacio político y cuestionó la capacidad de la democracia representativa para reconocer la diversidad de las agendas e identidades específicas, y para representar las diferencias existentes en la sociedad (Santos y Avritzer, 2002).

Como lo destaca Fleury (2005), "La Constitución Federal de 1988 expresa esa demanda ciudadana habiendo inaugurado una nueva institucionalidad democrática, contemplada en las innumerables instancias colegiadas en las cuales, sociedad y Estado se responsabilizan por la formación, formulación, ejecución y control de las políticas públicas. Si bien es cierto que, en muchos sectores, hubo retrocesos en los últimos años, con el agotamiento de las instancias colegiadas y la recentralización del poder en manos de la burocracia iluminada. No obstante, las experiencias del presupuesto participativo

**La gobernabilidad en construcción en la sociedad brasileña está instituyendo mecanismos participativos de escucha a las demandas de la población y de seguimiento de acciones gubernamentales, como las conferencias nacionales y los consejos de políticas públicas, audiencias públicas, mesas de diálogo y auditorías.**

y otras diversas modalidades de participación en los gobiernos locales, mantuvieron encendida la llama y profundizaron la propuesta constitucional. De estas experiencias emerge la propuesta de democratización del Estado y la necesidad de publicitarlo mediante la construcción de una esfera pública de cogestión de los recursos públicos".

De este modo, la gobernabilidad en construcción en la sociedad brasileña está instituyendo "patrones de articulación y cooperación entre actores sociales y políticos y acuerdos institucionales que coordinan y regulan transacciones dentro y a través de las fronteras del sistema económico". Esos patrones incluyen "no sólo los mecanismos tradicionales de agregar y articular intereses, tales como los partidos políticos y grupos de presión, sino, también, redes sociales informales, jerarquías y asociaciones de diverso tipo" (Santos, 1997: 342). Es el caso de la implantación de mecanismos participativos de escucha a las demandas de la población y de seguimiento de acciones gubernamentales, como las conferencias nacionales y los consejos de políticas públicas, audiencias públicas, mesas de diálogo y auditorías, entre otros.

Al lado de esos patrones de articulación multiactores, hay movimientos intra e intergubernamentales, aunque no siempre en el ritmo deseado, para la adecuación de la administración pública y de los gobernantes al ejercicio nuevo de gobernar el país con participación social más amplia. Ello se debe a que el fortalecimiento de la democracia pasa por desafíos que no se reducen a la cuestión del funcionamiento adecuado de las instituciones políticas, sino que se conectan también a las prácticas del aparato del Estado y a sus relaciones con los actores sociales (Avritzer, 2003). Estados como el brasileño, constituidos históricamente sobre modalidades autocráticas del ejercicio del poder, tienen un largo camino que recorrer para que sus instancias y el cuerpo de funcionarios públicos desarrollen capacidades de dialogar con la sociedad basándose en escuchas efectivas de las diversas expresiones de intereses y valores, y de actuar en procesos de negociación de acuerdos sobre demandas presentes y perspectivas de futuro. Por otra parte, las sociedades enfrentan el desafío de aprender a participar en el ciclo de las políticas públicas, desde la formulación de demandas hasta el control social.

El diálogo entre actores de diferentes segmentos políticos y sociales en la gobernabilidad de la cosa pública -característica fundamental

de la democracia- se manifiesta en tres tipos principales de participación: en el intercambio de deliberaciones, en la capacidad de negociación entre intereses divergentes y en el control de las acciones de gobierno (Avritzer, 2003).

En Brasil se iniciaron, en los años 1990, ejercicios importantes en las tres modalidades de participación en la gobernabilidad, las que han venido siendo fortalecidas y mejoradas. La observación del funcionamiento actual de las instancias de participación en la administración pública federal pone en evidencia algunos efectos, aunque aún incipientes y puntuales, en el perfeccionamiento del sistema de gestión pública; allí se han incorporado mecanismos de participación como los de planificación y de presupuesto, y de fiscalización y control de algunas políticas sociales. Por otra parte, la observación de las experiencias en diversas instancias de participación, como el Consejo de Desarrollo Económico y Social, los Consejos de Políticas Públicas, las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas y los Foros, entre otros, indica un perfeccionamiento en la capacidad de los actores sociales de compartir la definición y la gobernabilidad de los rumbos del desarrollo del país.

A título de ejemplo, en los últimos cinco años fueron realizadas 50 Conferencias Nacionales con la participación de aproximadamente 3,5 millones de delegados, en los niveles municipales, estatales y nacionales (Secretaría General de la Presidencia de la República, 2008). De acuerdo con la investigación del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, IPEA (Silva, Jaccoud y Beghin, 2005), sólo en las etapas nacionales de las conferencias, tuvieron lugar cerca de 5.000 deliberaciones públicas, gran parte de las cuales quedaron incorporadas en el diseño de políticas públicas sectoriales. Hay actualmente en Brasil cerca de 100 instancias de articulación y debate con diversas finalidades -normativa, técnico-científica, de derechos, de políticas públicas-, que incluye la participación de actores sociales con diferentes intensidades, teniendo algunas de ellas carácter deliberativo, incluso sobre el presupuesto, como el Consejo Nacional de Salud. Entre estas instancias se destina el 30% de los asientos a prácticamente todos los movimientos sociales de defensa de derechos, de minorías y de trabajadores para participar en el seguimiento y control social de las políticas públicas.

Los principales resultados de la participación social en el gobierno federal brasileño están orientados a la extensión, al menos en el plano formal, de los derechos sociales de la población; a una distribución

**El reto es superar las limitaciones impuestas por la hegemonía todavía presente de las orientaciones neoliberales en la relación Estado-sociedad y reconducir el proceso de gobernabilidad, para que se ponga al servicio de la democracia con inclusión social y redistribución de la riqueza y del poder.**

más equitativa de los recursos hacia las políticas sociales; a la inclusión de temas transversales, fundamentales para el combate a las desigualdades en la agenda política nacional; y a la apertura de áreas de la administración pública tradicionalmente resistentes a la participación social. Pese a los avances, aún hay desafíos a enfrentar, teniendo en cuenta las fragilidades políticas y financieras de las organizaciones de la sociedad civil, las resistencias de sectores del poder público a reducir efectivamente la gran distancia entre resultados formales y reales de la participación, y la restricción a extender la participación al campo de la política económica (Ciconello, 2008).

Incluso con dificultades y en medio de tantos desafíos, tales experiencias van construyendo la base para el diálogo social y el fortalecimiento de la capacidad de los actores sociales y políticos para protagonizar en todo el ciclo de la política pública, desde la formulación al seguimiento de la ejecución, evaluación de conformidad y de resultados. De esta forma, el país va construyendo los procesos de gobernabilidad que incluyen la participación de la sociedad y la formación de la voluntad colectiva para emprender el desarrollo nacional. En el análisis de Doctor (2007: 146), la experiencia brasileña de participación sugiere un cambio en la naturaleza y en los medios para que la sociedad opine en la formulación e implementación de políticas públicas, pero no un compromiso claro con la institucionalización del neocorporativismo.

El reto es superar las limitaciones impuestas por la hegemonía todavía presente de las orientaciones neoliberales en la relación Estado-sociedad y reconducir el proceso de gobernabilidad, para que se ponga al servicio de la democracia con inclusión social y redistribución de la riqueza y del poder. La tarea es dar aplicabilidad a conceptos que sustenten la legitimidad del Estado y la gobernabilidad en un campo diferente del neoliberalismo, en el que la posibilidad de articulación y coordinación de la multiplicidad de expresiones sociales, de aspiraciones, demandas, proyectos y utopías -hilos para tejer el futuro- sea real, aunque lleve tiempo su construcción.

De este modo, la apuesta está en la superación de la fase (prácticamente inevitable) de resolución de problemas sociales acumulados a lo largo del tiempo y que se convierten en el foco actual de la mayoría de las instancias de negociación multiactores. Reduciendo la urgencia y el volumen de las demandas acumuladas, fortaleciendo

instancias participativas de gobernabilidad, desarrollando y produciendo sinergias entre las múltiples capacidades de los participantes gubernamentales y no gubernamentales -políticas, cognitivas, etc.-, las sociedades se estarán preparando para resolver el desafío crítico de la humanidad: rediseñar la capacidad para gobernar y para tejer el futuro, que son prerequisites para lidiar, de manera innovadora, con los problemas y oportunidades del siglo XXI (Dror, 1999: 46). Influir y tejer un futuro con transformaciones sociales basadas en los principios de equidad y justicia es una tarea que depende de "actos de elección y voluntad colectivas basados en la libertad humana" (*idem*: 147). La formulación de contratos sociales con vistas a orientar los rumbos del desarrollo tiene que ver con la formación de la voluntad colectiva, el mayor de los desafíos. Formar esta voluntad colectiva se consigue en ambientes donde interactúan numerosos factores sociales, pedagógicos, políticos, económicos, éticos, etc. Son ambientes complejos donde deben estar presentes actores que representen -formalmente o no- los diferentes sectores y segmentos sociales, en el que el conocimiento esté disponible y los actores preparados para producir alternativas; en donde los conflictos se puedan manifestar respetando las diferencias; en el que las relaciones de poder sean visibles y acordadas. Tales ambientes son los propicios al diálogo social para el desarrollo.

### **Diálogo social: herramienta para la articulación y formulación de proyectos de desarrollo**

La interlocución activa con la sociedad se considera en el actual gobierno federal brasileño como un medio eficaz para buscar las mejores alternativas para la formulación de las políticas públicas y el desarrollo nacional. Apoyado en el pensamiento de Celso Furtado -importante teórico del desarrollismo con inclusión social, para quien el desarrollo de una nación es tarea de toda la sociedad-, el gobierno apostó fuerte al diálogo social como estrategia de gobernabilidad.

Tradicionalmente, el diálogo social es una herramienta aplicable a ambientes de negociación, consultas e intercambio de informaciones entre el capital y el trabajo, en algunos casos con la intermediación del gobierno, informado por mecanismos institucionales, marcos jurídicos y tradiciones diversas entre los países.

En Brasil, la concepción de diálogo social amplía la mesa para la participación de otros actores sociales de múltiples segmentos de la sociedad civil, además de empresarios, trabajadores y gobierno, y su función excede el mundo de las relaciones capital-trabajo. En

los últimos años, el diálogo social ha sido adoptado en espacios de participación como una importante herramienta de producción de conocimiento y de alternativas que, al potenciar las capacidades de grupos y personas, favorece la convergencia de ideas y sugerencias en cuestiones estructurales y en la eliminación de dificultades para la construcción de un proyecto nacional de desarrollo. Es un elemento esencial para la formación de la voluntad colectiva, imprescindible para el compromiso con un contrato social que lleve a acuerdos sobre el futuro deseable para la sociedad. Cohen (1998) define la democracia deliberativa como la decisión colectiva que "emerge de acuerdos que añaden opciones colectivas establecidas en condiciones de libre y pública argumentación entre iguales, que son gobernados por estas decisiones". El énfasis en el intercambio de información entre los participantes permite la transformación de puntos de vista, y la exigencia de argumentar en defensa de sus posiciones favorece el entendimiento y la generación de consensos más amplios. El objetivo primordial del proceso decisorio no está en la elección entre alternativas sino en la producción de nuevas alternativas, lo que permite una mayor innovación social. Finalmente, se espera que las decisiones así tomadas faciliten una mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles (Fleury, 2005).

La práctica del diálogo, de la interlocución y de la cooperación desafía la capacidad de escuchar y aprender del otro, sin escamotear conflictos y divergencias. Ello se aplica al conjunto de los actores, especialmente a la burocracia gubernamental, que no siempre reconoce la importancia de ese instrumento del proceso democrático de gobernar. No obstante, más que escuchar y hablar al gobierno, los espacios de diálogo social tienen el valor de aclarar diferencias, construir nuevas síntesis, desencadenar transformaciones, apuntar los rumbos y diseñar el futuro.

Al dar mayor legitimidad y sustentación a las políticas estatales, la sinergia de los esfuerzos y la voluntad de los actores sociales y políticos construidas en el diálogo social dan al proceso de desarrollo un carácter duradero y sustentado. Como lo destaca Wagner (2005), "Si hay alguna dimensión más decisiva para el proceso del desarrollo es la de la política. Es en ella donde se dan las opciones que conformarán un país, es de ella de donde surgen los acuerdos sociales que darán el soporte necesario para ejecutar las elecciones hechas. En la política democrática se construyen viabilidades, son creadas las condiciones para hacer lo necesario. En la política democrática y participativa son ampliados los espacios de posibilidades. Por medio

**Entre los diferentes espacios de participación fortalecidos o creados en el gobierno actual, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) ha merecido relieve y es citado como una importante innovación democrática.**

del diálogo social sincero son producidos consensos e intereses diferentes pueden ser armonizados, acuerdos establecidos y el desarrollo deseado puede ser alcanzado. Es a través de la política cómo los desafíos son enfrentados, los obstáculos son traspuestos, las sociedades se hacen, la ciudadanía se afirma y la democracia se realiza. La voluntad política colectiva sustenta la determinación gubernamental a través de los tiempos, llevando a las naciones adonde ellas aspiran llegar".

### **La experiencia de diálogo social en el Consejo de Desarrollo Económico y Social**

Entre los diferentes espacios de participación fortalecidos o creados en el gobierno actual, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) ha merecido relieve y es citado como una importante innovación democrática. Esta experiencia de participación política es, al mismo tiempo, una experiencia de educación para la igualdad política tanto por permitir la circulación de diferentes discursos políticos en igualdad de condiciones (logrando el aprendizaje de la capacidad de pactar) como por favorecer el reagrupamiento de los actores sociales en nuevos acuerdos y coaliciones políticas (Avritzer, 2003; Ciconello, 2008; Doctor, 2007; Costa, 2008; Fleury, 2005).

Creado en el 2003, el CDES pretendió ofrecer un espacio de formulación de alternativas para promover el desarrollo, dando forma y liberando una voluntad colectiva que facilitase la ruptura con las condiciones vigentes en el país en esa época (inestabilidad económica, "estagnación", endeudamiento, fragilidades de la máquina estatal, entre otros) e impulsase el desarrollo nacional con una responsabilidad compartida entre el gobierno y los actores sociales.

El funcionamiento del CDES en diferentes espacios de diálogo (plenario, grupos de trabajo, coloquios, seminarios, talleres, a nivel nacional e internacional), integrado por consejeros del CDES, administradores públicos, académicos, técnicos especializados, organizaciones no-gubernamentales, entre otros, da como resultado efectivo la producción y diseminación de conocimientos y alternativas, calificando el debate en el gobierno y en la sociedad.

Enfocado en los temas estratégicos para el desarrollo nacional, en los más de cinco años de funcionamiento el CDES ha producido importantes contribuciones, partiendo de un acuerdo básico sobre el tipo de sociedad deseada y los rumbos del desarrollo. En ese acuerdo, los criterios de equidad y justicia social fueron establecidos como

parámetros de evaluación de las políticas públicas y del proceso de desarrollo.

Entre los resultados del diálogo, se encuentran grandes líneas y acuerdos estratégicos que contribuyen a la planificación a largo plazo y orientan propuestas específicas de políticas públicas presentadas por el Consejo. Las llamadas Cartas de Concertación abordan puntos fundamentales y perspectivas para el desarrollo, organizando los debates iniciales en el CDES. La Agenda Nacional de Desarrollo presenta una visión de futuro -el Brasil que los consejeros y consejeras quieren construir- y los valores en que debe basarse esa construcción, y propone objetivos y directrices para el desarrollo como una responsabilidad colectiva de los gobiernos y de la sociedad. Los Enunciados Estratégicos profundizan los consensos obtenidos en el CDES, proponiendo metas concretas y plazos, y ofreciendo una base para un movimiento de concertación estratégica para el desarrollo.

Basado en estas formulaciones estratégicas, el Consejo debatió y ha contribuido en las reformas de la Previsión Social y de la Tributación; en la reforma Sindical, Laboral y Universitaria; en el proyecto de ley que instituye las *Parcerias* (Asociaciones) Público-Privadas; en la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas, y en el Fondo de Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB). Aprobó una Moción sobre la Política Nacional de Desarrollo Regional, en defensa de su carácter estructurante de una nueva realidad regional brasileña que repercutió en la estrategia de gobierno.

Partiendo de sugerencias del CDES, el gobierno federal reglamentó las operaciones de crédito en consignación en nómina, la creación de la cuenta-inversión, la orientación de recursos para microcrédito y la Ley de Quiebras. También, por recomendación del CDES, fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial.

De la Agenda Nacional de Desarrollo, el gobierno incorporó la orientación estratégica del Plan Plurianual 2008-2011. Las prioridades y metas propuestas en los Enunciados Estratégicos del CDES están presentes en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), especialmente en áreas de logística y transporte, energía e infraestructura social y urbana, así como también en medidas para combatir las desigualdades.

El Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) incorpora uno de los principales consensos del CDES, como es la priorización de la Educación como estructurante del desarrollo, demandando su articulación con otras políticas públicas y la responsabilidad compartida entre gobiernos e iniciativa privada.

**Los impactos de los aportes hechos por el CDES son seguidos a partir de un cuidadoso diálogo con el gobierno, teniendo en cuenta que la relación no es de demanda, sino de entendimiento y construcción de perspectivas comunes entre actores sociales y gobierno.**

Los impactos de los aportes hechos por el CDES son seguidos a partir de un cuidadoso diálogo con el gobierno, teniendo en cuenta que la relación no es de demanda, sino de entendimiento y construcción de perspectivas comunes entre actores sociales y gobierno. De esa forma, es posible considerar el proceso de trabajo del Consejo -el diálogo franco y abierto entre sus miembros- como una contribución fundamental al desarrollo y a la democracia brasileña.

"... comprendemos la creación del CDES como una innovación social que amplía la esfera pública, al introducir en una misma arena de discusión a actores sociales que no interactúan en otras situaciones, en una sociedad marcada por divisiones y exclusiones (...). Se trata, por primera vez en la historia brasileña, de la existencia de un órgano consultivo nacional, con la misión de discutir tanto políticas específicas como los fundamentos del desarrollo económico y social" (Fleury, 2005).

"Se puede afirmar, por ello, que en el Consejo la mayoría no estaba establecida *ex ante*, sino construida políticamente en el proceso de debate de ideas. Eso no quiere decir, evidentemente, que no existiesen similitudes ideológicas y conceptuales entre los grupos, lo que en el fondo es positivo y deseable para hacer más denso los debates y la representación de intereses. Pero, sobre todo, se resalta que poco de esas posiciones fue fundamentado en una perspectiva apriorística. En resumen, el seguimiento hecho por nosotros de los debates del CDES y, más tarde, de la estructuración de su temario en una matriz tipológica, nos permite decir que ese Consejo fue uno de los elementos determinantes por el cual el actual Gobierno ha logrado hasta ahora producir una agenda de desarrollo, que se contrapone a la dicotomía anterior" (Ruediger, 2008).

Del intercambio de diálogo surgen los temas que interesan al conjunto de la sociedad, los consensos principales y las características estructurales de las divergencias de interés y de orientación.

"Todos nosotros aprendimos un poco con él (el CDES), aprendimos mucho en la convivencia que fue establecida entre todos los miembros del Consejo. Yo espero que nosotros podamos, en los próximos cuatro años, tener un Consejo más riguroso aun, un Consejo más plural, un Consejo con todos los sectores representados, para que podamos crear las buenas políticas que el Estado brasileño necesita producir, para que podamos cambiar la situación y para que el País vuelva a crecer más, que es lo que todos deseamos, hacer crecer al País y, en consecuencia, hacer justicia social que es la razón por la cual

**El CDES ha realizado un esfuerzo para establecer el diálogo con actores políticos de los tres poderes. El impulso a este diálogo interinstitucional abre perspectivas al desarrollo institucional en las diferentes áreas de gobierno y a la creación de otros espacios de diálogo sobre cuestiones transversales.**

todos nosotros estamos aquí" (discurso del presidente Lula, 20ª Reunión del Pleno, 01-03-2006).

"Como se trata de una agenda, de una agenda para el futuro, cuando la preparamos, la verdad es que hicimos un trabajo al hacer las opciones, que fue muy difícil en función de la diversidad de las representaciones expuestas en ese Consejo, de los paradigmas que orientaban la mirada de esa realidad y de lo que cada actor apuesta en términos de futuro" (consejero Clemente Ganz Lúcio, Director Técnico del DIEESE, 13ª Reunión del Pleno, sobre la Agenda Nacional de Desarrollo, 25-08-2005).

"... estamos absolutamente dispuestos a discutir salarios, fortunas, guerra fiscal, desgravación con contrapartidas definidas, grado de proyección, eficiencia, eficacia, no hay ningún problema, vamos a discutir todo, pero vamos a discutir con compromiso por resultados" (consejero Horácio Lafer Piva, Presidente del Consejo de la Asociación Brasileña de Papel y Celulosa y de la Klabin S. A., 19ª Reunión del Pleno, 24-08-2006).

"Y por estas palabras yo pongo a disposición de los pueblos indígenas el establecer diálogos con cualquier forma de participación de la sociedad, bien sean empresas, sean inversionistas, sea el propio gobierno. Nosotros estamos aquí para hablar y para poner nuestras prioridades en términos de desarrollo" (consejera Joênia Batista de Carvalho, consejera en el Consejo Indigenista del Funai, 20ª Reunión del Pleno, 05-12-2006).

El CDES ha realizado un esfuerzo para establecer el diálogo con actores políticos de los tres poderes. El impulso a este diálogo interinstitucional abre perspectivas al desarrollo institucional en las diferentes áreas de gobierno y a la creación de otros espacios de diálogo sobre cuestiones transversales, que atienden el desafío de eliminar las fronteras de la sectorialidad en la administración pública. Con este esfuerzo, pretende enriquecer y dar mayor consistencia al debate sobre cuestiones cada vez más complejas que el Brasil y otros países están enfrentando.

De igual manera, el CDES está en intensa articulación con consejos similares de otros países, ejerciendo la presidencia de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) en el bienio 2007-2009. En ese espacio, está presente el esfuerzo de incluir en la pauta de la gobernabilidad de otros países, temas que desafían la humanidad para que se formulen opciones críticas más apropiadas para la construcción de

La composición del CDES refleja la distribución del poder en el territorio nacional expresada en la asimetría regional, sectorial, de género y de etnia. Esta heterogeneidad y asimetría, para ser superadas en el diálogo sobre los temas del desarrollo, exigen la implicación de los consejeros en la elaboración de soluciones políticas frente a las dificultades y contradicciones que forman ese proceso.

un futuro con equidad y justicia social, como es el caso del actual debate sobre seguridad alimentaria y seguridad energética.

Para varios autores, entre ellos Doctor (2007), el CDES es una importante innovación institucional porque favorece una participación genuina en la formulación e implementación de políticas -una rareza en el contexto latinoamericano. Obtuvo importantes resultados al estimular la transparencia y el compromiso en la esfera política y al apoyar una democracia que opera en una economía mundial globalizada, altamente competitiva, en la que el conocimiento y las respuestas rápidas en circunstancias de cambio, ejercen un papel fundamental.

Costa (2008) considera que la experiencia de participación política facilitada por el Consejo de Desarrollo Económico y Social fue y sigue siendo una experiencia de educación para la igualdad política y el aprendizaje de la capacidad de pactar con vistas a un tipo de crecimiento económico-social que pueda generar empleo, distribuir renta y cambiar el perfil de la estructura social -el desarrollo en el que insistió Celso Furtado. Y afirma que "sin la pompa y el escenario rousseauianos ni la formalidad burocrática de las democracias nórdicas, está siendo construido, finalmente, un contrato social genuinamente brasileño".

### **La consolidación del Consejo de Desarrollo Económico y Social en Brasil: problemas y desafíos**

Al mismo tiempo que es una innovación institucional en el escenario latinoamericano, el CDES significa una experiencia fuera de lo común para sus participantes, por tratarse de un espacio de búsqueda de entendimiento entre intereses diversos -a veces contradictorios- y de aprendizaje de la participación democrática. Estas características convierten la expectativa de construcción colectiva del desarrollo nacional en un proceso complejo, con problemas y desafíos a ser enfrentados.

Una dificultad central en la consolidación de espacios participativos multiactores, como el CDES, se encuentra en la desigualdad y heterogeneidad que caracterizan la sociedad brasileña. En estas condiciones, la elaboración de proyectos colectivos de desarrollo es altamente compleja y difícil. La composición del CDES refleja la distribución del poder en el territorio nacional expresada en la asimetría regional (hay mayor número de consejeros de las regiones sur y sureste del país), sectorial (los empresarios están en mayor número

respecto a los trabajadores), de género y de etnia (hay sólo un consejero negro y una consejera india). Esta heterogeneidad y asimetría, para ser superadas en el diálogo sobre los temas del desarrollo, exigen la implicación de los consejeros en la elaboración de soluciones políticas frente a las dificultades y contradicciones que forman ese proceso.

Los desafíos a ser enfrentados se relacionan con la propia dificultad del proceso de incorporación por la sociedad de formas de democracia diferentes de la representativa, bien sea ella la que promueve la distribución de las deliberaciones, o la que posibilita la negociación entre intereses divergentes, o la que implica a los ciudadanos en el control de las acciones de gobierno. En cualquier caso, están incluidos los desafíos del reconocimiento institucional por la sociedad y por el gobierno, del aprendizaje de la participación en el ciclo de las políticas públicas, y de la transformación de intereses en el proceso de información y de argumentación.

En ese sentido, un primer desafío enfrentado por el CDES es su institucionalización como un instrumento político del Estado, de modo que asegure su permanencia para después del actual gobierno. El Consejo fue creado por ley federal, lo que no garantiza su continuidad en gobiernos futuros. Transformarlo en instrumento de Estado requiere su inclusión en la Constitución Federal, lo que conllevaría dificultades para su aprobación en el Congreso Nacional por la percepción de conflicto entre las formas de democracia representativa y participativa. Este aparente conflicto tiende a producir, en los congresistas, resistencias a la acción del CDES por su papel de asesoramiento al Presidente de la República en los temas estratégicos del desarrollo del país.

Un desafío más amplio implica a la sociedad y a los agentes públicos en la construcción de una organización social que no sea sumisa a las reglas impuestas por el mercado y en que el Estado adquiera importancia estratégica en la realización del desarrollo nacional. Aunque hegemónica en la mayoría de las sociedades, la matriz neoliberal implica dificultades para la incorporación de instancias participativas. El neoliberalismo da énfasis a los aspectos económicos y administrativos para justificar la crítica permanente a la dimensión política del Estado. El CDES, al constituir un espacio público de negociación, discusión y acuerdo sobre estrategias y objetivos nacionales, adopta una práctica antihegemónica a la autolimitación del poder público.

La creación de sujetos colectivos, como es la pretensión del CDES, se basa en la defensa de la colectividad. Y este es un proceso lento de aprendizaje de la participación en el que el pensamiento y la acción de los consejeros deben estar dirigidos hacia la formación de la voluntad colectiva necesaria para la formulación de contratos sociales.

Otro desafío importante, también como consecuencia de la organización social basada en la concepción neoliberal de sociedad, se encuentra en la forma de participación de los consejeros. Son liderazgos sociales, en sus sectores, y su actuación es, tradicionalmente, la defensa de intereses sectoriales o de clase. Por otro lado, la creación de sujetos colectivos, como es la pretensión del CDES, se basa en la defensa de la colectividad. Y este es un proceso lento de aprendizaje de la participación en el que el pensamiento y la acción de los consejeros deben estar dirigidos hacia la formación de la voluntad colectiva necesaria para la formulación de contratos sociales, el mayor de los desafíos para experiencias como la del CDES.

La experiencia del Consejo de Desarrollo Económico y Social, en países de democracia reciente, es una elaboración histórica que exige tiempo y esfuerzo de aprendizaje, tanto por parte de los consejeros como por los actores gubernamentales para asumir efectivamente y consolidar la relación de diálogo entre gobierno y sociedad en la definición del rumbo del Estado, donde ambos comparten responsabilidades por el desarrollo del país.

## Bibliografía

- Avritzer, Leonardo (2003), "Governo Lula e o desafio da participação", en *Teoria e Debate*, Año 16 N° 54, São Paulo, junho-agosto.
- Brasil. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2004), *Cartas de concertação*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Agenda Nacional de Desenvolvimento*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Enunciados estratégicos para o desenvolvimento*, Brasília, CDES, <http://www.cdes.gov.br>.
- Ciconello, Alexandre (2008), "A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil", Oxford, Oxfam International.
- Cohen, Joshua (1998), "Democracy and Liberty", en *Deliberative Democracy*, John Ester (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Costa, Vanda Maria Ribeiro (2008), "O CDES: a aprendizagem da pactuação", documento presentado en el 6° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, del 29 de julio al 01 de agosto.
- Curado, J. M. (2005), "Estruturas de Governança", en *Repositórium*, Braga, Universidade do Minho, <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>, 17-07-2008.

- Doctor, Mahrukh (2007), "Lula's Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil", en *Latin American Perspectives*, Vol. 34 Nº 6, Thousand Oaks, pp. 131-148, <http://lap.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/6/131>, 13-05-2008.
- Dror, Yehezkel (1999), *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*, São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Fleury, Sonia (2005), "O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula", Brasília, Presidência da República, [http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe\\_notainformativa.php?p=f01200e46c415ed858c1f13be14aed652ad505bdbde45efba998a7a5](http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php?p=f01200e46c415ed858c1f13be14aed652ad505bdbde45efba998a7a5), 13-05-2008.
- Ruediger, Marco Aurelio (2008), "O desenvolvimento como construção política", en *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 20 de maio, p. A12.
- Salcedo Aquino, Roberto (2006), "Rendición de cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática", documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), "A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna", en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 72, Coimbra, outubro, pp. 7-44.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2002), "Introdução: para ampliar o cânone democrático", en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.), São Paulo, Civilização Brasileira.
- Santos, Maria Helena de Castro (1997), "Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente", en *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40 Nº 3, Rio de Janeiro, pp. 335-376.
- Secretaria Geral da Presidência da República (2008), Pronunciamento público do Ministro-Chefe Luiz Dulci, Brasília, Presidência da República, mimeo.
- Silva, Frederico Barbosa; Jaccoud, Luciana; y Beghin, Nathalie (2005), "Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias", en *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Wagner, Jacques (2005), "Desenvolvimento e diálogo social: desafios, riscos e oportunidades", documento presentado en el Diálogo de Fundações, Redes Sociais, Governo Brasileiro e Banco Mundial, Brasília, 23 al 25 de febrero.