

# PPA 2008/2011: las prioridades del gobierno Lula

Brasília, noviembre 2007 - Ano VII - nº 13

versión en español



## **PPA 2008/2011: las prioridades del gobierno Lula**

El año 2007 tiene especial importancia en lo que atañe a la política presupuestal del gobierno brasileño porque en él se define el Plan Plurianual (PPA) para el periodo de cuatro años que va desde el 2008 hasta el 2011. Dicho Plan contiene todas las metas y directrices del gobierno federal, además de la previsión de gastos públicos para ese periodo. El Plan Plurianual 2008/2011 fue enviado por el gobierno del presidente Lula da Silva, para ser sometido a la consideración del Congreso Nacional el día 31 de agosto del 2007.

En la fase de elaboración del Plan 2008/2011, en el ámbito del Ejecutivo, se constató, nuevamente, la frustración de la sociedad civil, que hace mucho tiempo lucha para conquistar una mayor participación en el proceso de concepción del Plan Plurianual. Por medio de este instrumento el gobierno hace las definiciones previas relativas a la planificación y al presupuesto que van a orientar las acciones públicas durante el periodo de cuatro años. El conjunto de los gastos realizados, divididos a lo largo de más de un año debe estar previsto en el PPA; de lo contrario, no es autorizado.

Sin embargo, en el 2007, según evaluación del Inesc<sup>1</sup>, “las oportunidades de participación de la sociedad en el proceso estuvieron muy por debajo de lo esperado, indicando que, en el segundo mandato del presidente Lula, permanece la necesidad de poner en marcha y asegurar el funcionamiento de mecanismos que garanticen una participación social efectiva en el momento en que el Estado elabora sus metas y planes para los gastos públicos”.

El PPA es elaborado siempre en el primer año del mandato del presidente electo. Así, esos años se caracterizan por una intensa movilización en el campo social, ya que las organizaciones se articulan y se movilizan con miras a intervenir en el presupuesto, especialmente para ampliar los recursos destinados a las políticas sociales.

En el ámbito del Poder Legislativo, la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO) del Congreso tuvo la iniciativa de discutir el Plan Plurianual 2008/2011 con Organizaciones de la Sociedad Civil, prometiendo acatar con prioridad las sugerencias presentadas. Dicho proceso contó con la participación

---

<sup>1</sup> Nota técnica nº 128. *PPA 2008/2011 y Proyecto de Ley Presupuestal Anual 2008: la movilización de la sociedad civil*. Brasilia, septiembre del 2007. Disponible en: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

activa del Inesc, organización que, desde 1992, en una iniciativa pionera, está trabajando el tema del presupuesto público porque considera que este instrumento es un medio fundamental para poner en marcha políticas públicas destinadas a reducir las desigualdades sociales y asegurar la plena realización de derechos humanos.

De esta forma, el Inesc llevó a cabo el seguimiento de la realización de los ocho seminarios regionales promovidos por la CMO y participó en el seminario nacional realizado en Brasilia, en la Cámara de los Diputados, el día 9 de octubre del 2007. La apertura del seminario estuvo a cargo del presidente de la CMO, senador José Maranhão (PMDB/PB), quien definió al evento como una oportunidad de diálogo entre la democracia representativa y la democracia participativa. El relator del PPA, diputado Vignatti (PT/SC), hizo una extensa presentación del Plan Plurianual propuesto por el gobierno y mostró que el PPA diseña un escenario macroeconómico positivo. El total de recursos previstos para el PPA 2008/2011 es de R\$ 3,5 trillones, lo que corresponde a US\$ 1,25 trillón.

### **La participación social en el PPA 2008/2011**

Durante el seminario, el Inesc y el Foro Brasil de Presupuesto (FBO)<sup>2</sup> enviaron una propuesta a la CMO para que sean institucionalizados mecanismos de participación social en el presupuesto. Actualmente, este proceso de participación todavía depende de la buena voluntad de quienes ocupan posiciones de poder. De acuerdo con las reglas actuales, si los senadores y los diputados que dirigen la CMO no manifestaran esa voluntad política, no habría ninguna garantía de realización de audiencias públicas para que la sociedad formule sus reivindicaciones.

En Brasil, la “Ley de Responsabilidad Fiscal”, aprobada en el 2000, y la Resolución que determina las reglas de tramitación del presupuesto en el ámbito de la CMO, del 2006, avanzando en lo que se refiere a la previsión de participación social, en la medida en que prevén la realización de audiencias en el Parlamento. Sin embargo, no hay ninguna penalidad definida en el caso de que dicho instrumento de democracia participativa no se concrete. En la fase de la democracia contemporánea, no hay justificación para tal retraso por parte de las autoridades de la Unión. Incluso las reglas para la elaboración de los presupuestos municipales son más explícitas que el proceso en el gobierno federal, porque el Estatuto de las

---

<sup>2</sup> El FBO es una articulación integrada por 56 organizaciones de la sociedad civil brasileña, con el objetivo de defender y garantizar la aplicación de los recursos públicos en las políticas sociales, a través del análisis, del monitoreo y de la creación de mecanismos de democratización del presupuesto público federal.

Ciudades ya prevé la participación social como condición indispensable para su aprobación.

Ese vacío institucional dificulta que el pueblo ejerza su condición de sujeto político; en última instancia “todo poder emana del pueblo, que lo ejerce directamente o a través de representantes”. El Inesc y otras organizaciones que estuvieron presentes en los seminarios públicos realizados entre septiembre y octubre del 2007, por la CMO, defendieron el “derecho del pueblo de ejercer su poder soberano”.

La realización de audiencias públicas no es garantía de que la sociedad será oída o de que tendrá voz activa. Incluso, en la práctica, el proceso de consulta al PPA 2008/2001 coordinado por el Parlamento reveló ser un momento que suscitó muchas críticas. En los seminarios regionales, miembros del parlamento aprovecharon ese espacio para pronunciar prolongados discursos, reduciendo el tiempo destinado a las voces de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de las universidades, de los representantes de barrios.

Es por esta razón que el Inesc defiende, y declaró eso en el seminario nacional, que es necesario institucionalizar la metodología de participación social. Esta institución reivindica la real garantía de participación y declara que el proceso debe tener reglas claras que empoderen de hecho a la sociedad. La necesidad de institucionalizar la participación social debe ser contemplada tanto en el ámbito del Legislativo como del Ejecutivo. La elaboración del presupuesto es una responsabilidad reservada por la Constitución al Poder Ejecutivo. Dicha fase antecede a la discusión y la aprobación del presupuesto por el Parlamento.

La sociedad lucha desde hace mucho tiempo para formalizar su participación en el presupuesto en todas sus etapas. En el PPA anterior (2004/2007), el esfuerzo de participación no consiguió influir efectivamente sobre el presupuesto relativo al primer mandato del gobierno Lula. La historia registró, así, que la intención de este gobierno de llevar a cabo una “escucha profunda” para oír a la sociedad resultó ser apenas la escucha de un “susurro ronco”.

De la consulta realizada en el 2003, sin embargo, surgió la creación de un Grupo de Trabajo (GT), constituido por representantes del gobierno y de la sociedad, con el objetivo de formular la metodología de participación. El GT comenzó a funcionar, de hecho, en el 2007, sin presentar todavía resultados concretos.

## **Transparencia y control social**

En una nota pública divulgada en el seminario nacional promovido por la CMO, el día 9 de octubre del 2007, el Inesc señaló el hecho de que los recursos contenidos en el presupuesto público analizado por el Congreso Nacional no corresponden al total de los recursos federales que fueron asignados de hecho en el PPA, ya que están de fuera del Plan Plurianual los gastos con la deuda pública, incluyendo intereses y amortizaciones. Eso significa que el Parlamento tiene una participación restringida en lo que se refiere al destino de los gastos públicos.

Con miras a la mayor transparencia de los gastos públicos, condición para el ejercicio del control social, el Inesc ha presentado sistemáticamente la reivindicación de monitoreo de los gastos parafiscales de las agencias oficiales de crédito, tales como la Caixa Econômica y el Banco do Brasil, por ejemplo. También son motivo de preocupación los recursos administrados por la cartera del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). A pesar de que el PPA 2008/2011 menciona a estos recursos, aproximadamente R\$ 704,5 mil millones (US\$ 391,4 mil millones) para el periodo de cuatro años, es sabido que dichos recursos no son objeto de monitoreo en la Ley Presupuestal Anual y no pasan por el gerenciamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi).

El Inesc defiende también el monitoreo de las inversiones de las empresas estatales durante el periodo del PPA (R\$ 253,6 mil millones, lo que corresponde a US\$ 140,8 mil millones), porque las mismas no son objetos de seguimiento en el Siafi, lo que puede facilitar el surgimiento de casos de corrupción, debido a la falta de transparencia.

## **Las prioridades del PPA 2008/2011**

El Plan Plurianual (PPA) define, de forma regionalizada, las directrices, los objetivos y las metas de la administración pública federal para los gastos de capital, para los gastos de ellas derivados y para los gastos relativos a los programas de duración continuada. Según las normas en vigor, el proyecto del PPA 2008-2011, que está en tramitación en el Congreso Nacional, debe ser examinado antes del día 22 de diciembre.

EL PPA 2008/2011 2008-2011 está basado en tres ejes: el "crecimiento económico", la "educación de calidad" y la "agenda social". Los contenidos de estos ejes corresponden, respectivamente: (i) al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que orienta la política de infraestructura del segundo mandato del gobierno Lula, con especial énfasis en las obras relacionadas con los sectores

energético y de transportes; (ii) al Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), que tiene el objetivo de mejorar la calidad de la educación brasileña; e (ii) a la Agenda Social, cuya principal política es la continuidad de programas focalizados de “transferencia de ingresos”, tales como el programa Bolsa (beca) Familia<sup>3</sup>, y las inversiones en el área de seguridad pública.

Existen 306 programas presupuestarios en este Plan Plurianual: 215 son clasificados como finalísticos y 91 como de apoyo a las políticas públicas y áreas especiales. Los programas incluyen 4.300 acciones. Las acciones informan sobre el como el gobierno gastará (US\$ 1,96 trillón) y sobre las soluciones para resolver los problemas y las reivindicaciones de la sociedad.

Debido a su carácter de instrumento de planificación, El PPA 2008/2011 tiene el papel de revelar la estrategia de desarrollo para el país. Es nítida la diferencia entre el PPA del primer gobierno Lula y el de este nuevo periodo. El primer mandato quedó atado a una política económica limitacionista y de inspiración liberal. Nunca el país pasó por un periodo de encogimiento tan fuerte del gasto público, de bajas inversiones en infraestructura y en políticas sociales.

La mejoría de indicadores económicos y el cambio del perfil ideológico de nombres-clave del equipo económico posibilitaron un proyecto para el segundo mandato con características un poco más desarrollistas. Para los próximos años, el gobierno anuncia un círculo virtuoso y continuo de crecimiento de la economía: el fortalecimiento del consumo de masa, el aumento de la calidad de la educación, el aumento de la productividad y de la competitividad del mercado interno, más ganancias para las empresas y, finalmente, el aumento de los ingresos de los trabajadores, que alimentaría nuevamente el consumo interno.

El éxito del plan todavía no ha sido conferido. De cualquier forma, el Inesc no ve un cambio estructural en la conducción de la política económica. Hay un claro sesgo neoliberal que concede al mercado un lugar privilegiado en desmedro de las políticas sociales. Cabe analizar la gestión de la política económica que llevó el país a utilizar alrededor de US\$ 150 mil millones para pagar intereses, recargos y amortizaciones de la deuda pública en el 2006. En noviembre del 2007, esa marca ya superaba los US\$ 120 mil millones.

Pero la realidad nos muestra que, difícilmente, Brasil conseguirá que su Producto Interior Bruto (PIB) crezca por encima del 5% en los próximos años. El escenario externo también causa preocupación, en la medida en que hay riesgos de recesión en la economía de Estados Unidos, que son individualmente el principal

---

<sup>3</sup> Programa del gobierno federal que consiste, básicamente, en la destinación de valores en dinero para familias de bajos ingresos.

comprador de las exportaciones brasileñas – una recesión allí significa un crecimiento menor aquí.

El PPA también define algunos rumbos de la integración regional latinoamericana. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) contempla grandes proyectos de “desarrollo” y de “integración regional”, que, tal como el Inesc está advirtiendo, podrían producir serios impactos socio ambientales. Por ejemplo, la infraestructura vial está prevista en 10 grandes proyectos, como el Puente sobre el río Tacutu, en Roraima, en la frontera con Guyana; el segundo puente sobre el río Paraná, uniendo a Brasil y Paraguay; el Puente entre Yaguarón y Rio Branco, aproximando Brasil y Uruguay; la duplicación de la BR: -101, principal conexión con Argentina.

Así, para el Inesc, la cuestión del modelo de desarrollo basado en grandes obras de infraestructura vial y energética, y apoyado en los proyectos del PAC, es otro de los temas que merecen amplia discusión en la agenda brasileña de los próximos años.

Luciana Costa  
Asesora de Comunicación del Inesc

Lucídio Bicalho  
Asistente de Política Fiscal y Presupuestal del Inesc

#### EXPEDIENTE



INESC – Instituto de Estudios Socioeconómicos – Dirección: Qd. 08, Bl. B-50 – Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 – CEP. 70.333-970 – Brasília/DF – Brasil – Teléfono: (61) 3212-0200 – Fax: (61) 3212-0216 – E-mail: [protocoloinesc@inesc.org.br](mailto:protocoloinesc@inesc.org.br) – Sítio Web: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) – Consejo Directivo: Armando Raggio, Caetano Araújo, Fernando Paulino, Guacira Cesar, Luiz Gonzaga, Jean Pierre, Jurema Werneck, Neide Castanha, Pastor Ervino Schmidt – Colegio de Gestión: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni – Asesores (as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum – Asistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa. Instituciones que apoyan INESC: ActionAid, Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, EED, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Instituto Heinrich Böll, KNH, Norwegian Church Aid, Oxfam Novib, Oxfam GB – Reporter responsable: Luciana Costa (DRT 258) – Diagramación: Ivone Melo.