

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
um mapeamento das "interfaces socioestatais"
nos programas federais

PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MÉTODO DE GOBIERNO:
un mapeo de las "interfaces socio-estatales"
en los programas federales

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe Gilberto Carvalho

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe Wellington Moreira Franco

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA



Presidente Marcelo Côrtes Neri

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Organização
Secretaria-Geral da Presidência da República

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
um mapeamento das “interfaces
socioestatais” nos programas federais**

**PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MÉTODO DE GOBIERNO:
un mapeo de las “interfaces socio-estatales”
en los programas federales**



Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso
Rafael Ramos da Luz
Wellington Solon de Souza Lima de Araújo

Versão para o idioma espanhol:

Gisele Noce

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2012

P273

Participação social como método de governo : um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais = Participación social como método de gobierno: un mapeo de las “interfaces socio-estatales” en los programas federales/Secretaria-geral da Presidência da República (Org.); tradução de Gisele Noce; apresentação do Ministro Gilberto Carvalho. – Brasília: FUNAG, 2012.
92 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7631-410-3

1. Políticas públicas. 2. Estudos. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 308(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Sonale Paiva – CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
um mapeamento das “interfaces
socioestatais” nos programas federais



Apresentação

É com grande satisfação que a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e com a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), apresenta o livro *Participação social como método de governo*, em português e espanhol, que tem por objetivo mapear as ações estabelecidas entre Estado e sociedade civil nas políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro.

Compreendendo que a verdadeira integração regional não se dará apenas nos aspectos comercial e de infraestrutura, mas sim a partir da integração dos povos da região, este livro apresenta um balanço sobre as estratégias utilizadas pelo Brasil na promoção, avaliação e incidência da sociedade nos programas federais, podendo vir a servir de referência para os demais países que compõem o Mercosul.

No Brasil, a participação social passou a representar, em distintas modalidades, elemento estruturante para as políticas públicas. A compreensão de como se dá a participação da sociedade civil oferece elementos relevantes para o debate atual sobre as ações de governo, em especial nas questões sociais.

No âmbito do governo brasileiro, a Secretaria-Geral tem a missão de fomentar a participação da sociedade civil em debates sobre o tema da integração regional. Esperamos, portanto, que no contexto atual da Presidência *Pro Tempore* do Brasil no Mercosul em 2012 e de preparação para a XIV *Cúpula Social do Mercosul: Cidadania e Participação* possamos contar

com uma publicação que versa sobre políticas e temas que apresentam importantes contribuições para o fortalecimento da participação social no Bloco.

Gostaria de cumprimentar os atores governamentais e da sociedade civil que atuam na construção e consolidação de políticas públicas de âmbito social do Mercosul, reconhecendo o especial esforço daqueles que atuam no Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP). Por fim, transmito uma especial saudação ao Ipea e à Funag pela iniciativa de publicar este livro.

Boa leitura,

Gilberto Carvalho

Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República

Sumário

1. Introdução	11
2. Incidência geral das interfaces socioestatais	15
3. A incidência por tipos de interfaces socioestatais: diversificação e variabilidade	21
4. Uma perspectiva inferencial das interfaces socioestatais	29
5. As interfaces socioestatais por classes temáticas de programas	33
6. As interfaces socioestatais por caráter dos programas	37
7. A incidência de interfaces socioestatais por tipo, classe temática e caráter dos programas	41
8. Considerações finais	47

1. Introdução¹

O objetivo deste estudo é mapear os tipos e formatos de “interfaces” estabelecidas entre Estado e sociedade nos programas desenvolvidos pelo governo federal. Nas últimas décadas, fez-se perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas públicas. O atual governo brasileiro tem sustentado uma proposta de “participação social como método de gestão”, coroando e acelerando ainda mais um processo iniciado décadas atrás, de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Mais recentemente, diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias, entre outros, têm sido criados e, principalmente, fortalecidos no âmbito do planejamento e da execução de programas federais.

¹ Este estudo foi publicado originalmente como *Comunicado do IPEA*, nº 132, de 25 de janeiro de 2012. Foi elaborado por Roberto Pires e Alexandre Vaz, respectivamente, Técnico de Planejamento e Pesquisa e Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia (Diest/Ipea) e Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa do Desenvolvimento (PNPD). Cumpre registrar os devidos agradecimentos à equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) pelo apoio à pesquisa e no acesso aos dados, no auxílio à interpretação destes e pelos comentários e críticas oferecidos para o aprimoramento do texto. O Ipea agradece também à equipe da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), da Secretaria-Geral da Presidência da República, e aos pesquisadores e bolsistas da Diest pela leitura crítica e sugestões de revisão das análises e do texto. A finalização do documento contou com a assistência e colaboração de Luciana Acioly, Murilo Pires e André Calixtre, pela Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec), e da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom).

Supostamente, estes fóruns e canais de interlocução teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas². O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de que a um maior número de canais de interlocução poderia corresponder certo aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos programas desenvolvidos e, por consequência, incremento de suas respectivas eficiência e eficácia.

Todavia, em face da diversidade de áreas temáticas e formas de atuação governamental, por um lado, e da variedade de formas de interação Estado-sociedade, por outro, cabe indagar sobre as possíveis relações entre estes fenômenos (*tipo de política X tipo de interface*) e os significados e implicações dessas aproximações entre atores e ações governamentais, cidadãos e grupos sociais.

Metodologicamente, adota-se neste trabalho uma estratégia diferenciada dos estudos até então realizados sobre a temática das relações Estado-sociedade. Tradicionalmente, as análises e avaliações da democratização das políticas públicas via abertura de canais de interação entre Estado e sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, audiências, ouvidorias etc.), procedendo, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, o presente mapeamento toma como ponto de partida e por objeto principal de estudo os programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011 e, a partir dos programas, avalia a existência, incidência e distribuição dos referidos mecanismos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais panorâmica e abrangente da incorporação destes últimos nas ações do governo federal brasileiro.

Deste modo, este trabalho está estruturado em 8 seções. Na introdução apresenta-se o objeto de pesquisa, seus objetivos e questões metodológicas. Na segunda seção verifica-se a incidência geral das interfaces socioestatais no âmbito de desenvolvimento de programas do governo federal. Em seguida avalia-se a incidência por tipo de interfaces socioestatais, mas identificando suas principais características e diferenças. Na quarta seção faz-se uma inferência das interfaces

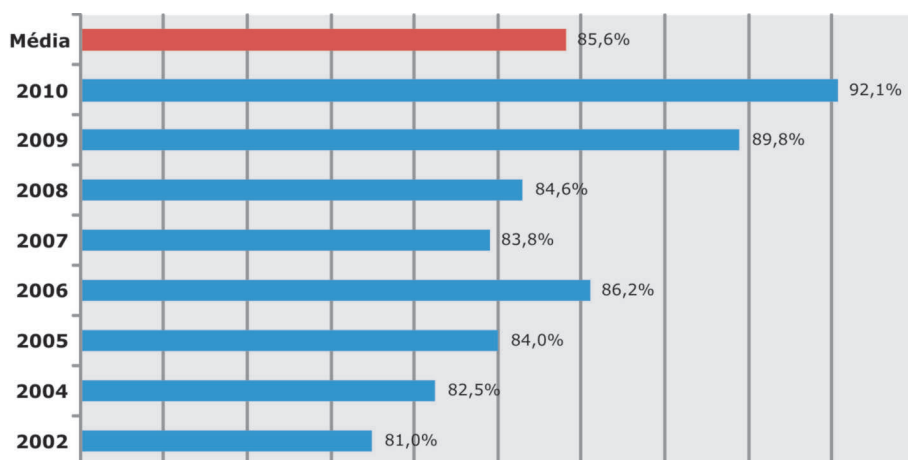
² ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la democratización, n. 4).

socioestatais para verificar se há existência ou não de concentração em programas e tipos temáticos. Na seção seguinte, o foco é mostrar as interfaces socioestatais por classes temáticas de programas. Na sexta seção, seu objetivo é verificar as interfaces socioestatais por caráter dos programas. Já a sétima seção destaca a incidência de interfaces socioestatais por tipo, classe temática e caráter dos programas. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. Incidência geral das interfaces socioestatais

O primeiro tópico delineado para análise longitudinal refere-se à incidência geral dos canais de interface no âmbito de desenvolvimento dos programas do governo federal. Neste caso, a questão mais importante consiste na existência, ou não, de um movimento de adensamento e incremento do número desses canais, seguindo disposições governamentais dos últimos oito anos. Considerando o interregno de 2002 a 2010, foi possível perceber pelo menos três importantes fatores nessa linha: *i*) uma variação positiva no volume de programas com interfaces socioestatais; *ii*) um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, por fim, *iii*) um incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado.

Levando em consideração o primeiro fator, o gráfico 1 mostra, para o período de 2002 a 2010, a variação do percentual anual de programas desenvolvidos pelo governo federal que primaram pela adoção de pelo menos um tipo de interface socioestatal (entre a lista de interfaces pesquisadas) no seu processo de desenvolvimento e operação.

Gráfico 1 – Percentual anual de programas com interface socioestatal, período 2002-2010

Fonte: Sigplan (2010).

A análise do gráfico deixa claro que a quantidade de programas com interfaces socioestatais já era bastante elevada em 2002, mas, ainda assim, variou positivamente no período considerado. Em 2002, o percentual de programas nessa linha era de 81% e, já em 2010, esse percentual passa para 92,1%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período. Outra observação que permite reforçar este ponto é o fato de a média geral de programas que incentivaram a abertura de canais de interlocução atingir os 85,6%, o que indica que, ao menos no seu desenho, os programas federais têm procurado incorporar atores sociais em sua gestão.

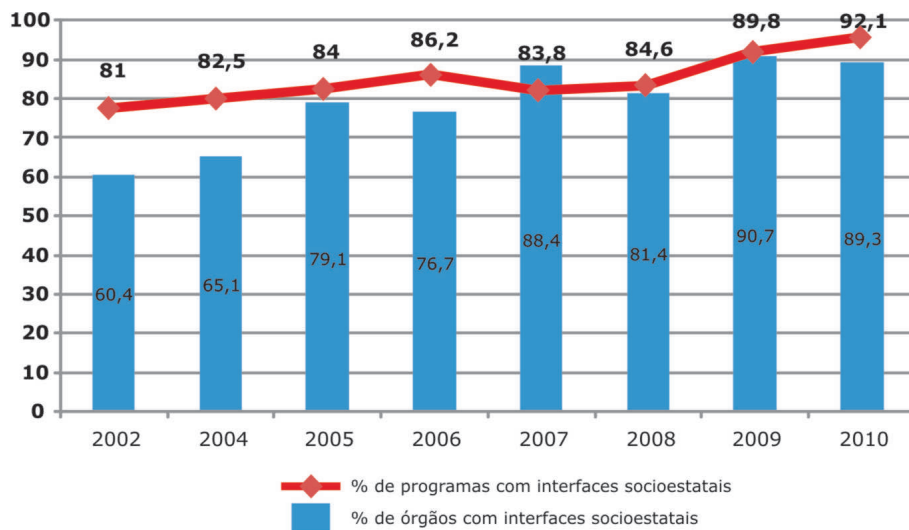
O segundo fator observado como relevante através da análise dos dados do Sigplan³ quanto à incidência geral de interfaces socioestatais consiste no processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos. Dado que um mesmo órgão pode desenvolver vários programas que levam o processo em consideração, necessário é, também, focalizá-los como unidade de análise, pois que apenas a análise da quantidade de

³ O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é a principal fonte de dados adotada nesta pesquisa. O Sigplan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, sistematizando informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais, entre as quais os dados sobre a existência e características dos mecanismos de participação social e parceria com a sociedade na gestão dos programas.

programas não permite saber a quantidade de órgãos que adotam a prática. O principal questionamento a ser empreendido neste sentido consiste em saber quais os ministérios e órgãos com maior número de programas com interfaces socioestatais e quais aqueles com menor número de programas neste sentido. Ou, em outras palavras, quais os ministérios e, por conseguinte, as temáticas mais e menos permeáveis à sociedade.

O gráfico 2 mostra, para cada ano da amostra, um panorama com dados sobre a quantidade de ministérios, e órgãos da administração indireta a eles vinculados, que declararam possuir pelo menos um programa com incentivo à criação de interfaces socioestatais.

Gráfico 2 – Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal, período 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

O que podemos observar é que, entre 2002 e 2010, além do aumento do número de programas que primavam pela abertura de interfaces socioestatais, houve também um aumento na diversificação dos ministérios e demais órgãos nos quais este tipo de incentivo foi dado como prerrogativa básica. Os dados apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal. Já no ano seguinte, em 2004, esse percentual passou para 65% de órgãos e

segue em tendência de crescimento, apesar de algumas oscilações ano a ano, até atingir em torno de 90% dos órgãos federais nos anos de 2009 e 2010. Assim, se levarmos em consideração uma comparação linear entre os anos de 2002 e 2010, os dados sugerem mudanças significativas para a interface socioestatal no governo federal e seus programas. Em 2010 observamos não apenas maior percentual de programas que desenvolvem ações neste sentido, mas, também, maior diversificação. Ou seja, em comparação com 2002, o ano de 2010 é marcado como um ano de maior diversidade da interlocução social.

Apenas como ilustração, é possível buscar áreas importantes nas quais se observou interfaces socioestatais em 2010, que não estavam presentes em 2002. Em especial, vale notar a expansão destes mecanismos para órgãos ligados a outros poderes além do Executivo, tanto o Legislativo, quanto o Judiciário. Por um lado, considerando o caso do Legislativo, é possível notar a presença tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal como órgãos que não desenvolviam interfaces socioestatais em seus programas no ano de 2002, mas em 2010 já declararam fazê-lo. Por outro lado, se olharmos para o Judiciário, não é difícil perceber que a interação com a sociedade parece ter se tornado ponto relevante para os gestores. É válido citar, por exemplo, que em 2002, órgãos como Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Ministério Público, STJ, e STF não contavam com qualquer programa no qual fosse incentivada a adoção de interface socioestatal. Situação que já muda em 2010, pois todos estes órgãos declararam ter implementado tais mecanismos em seus respectivos programas.

O terceiro e último fator dado como relevante através da análise dos dados do Sigplan quanto à incidência geral de interfaces socioestatais consiste no incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado da amostra. Se, através da comparação acerca dos órgãos que não desenvolviam interfaces socioestatais em 2002, mas já declararam fazê-lo em 2010, foi possível constatar diferenças significativas, podemos nos voltar também para a comparação entre os órgãos que, em ambos os anos, declararam desenvolver tais práticas. Neste caso, os dados deixam evidente que, mesmo entre aqueles ministérios, secretarias e outros órgãos possuidores de programas com interfaces socioestatais já no ano de 2002, houve variação, em geral positiva, acerca da quantidade de programas nos quais estas práticas eram desenvolvidas. A tabela 1 fornece indicações nessa linha:

Tabela 1 – Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais nos anos 2002 e 2010

		2002	2010
Geral		80,7	92,1
Por Órgão			
	Até 25%	11,5	0,0
	De 25% a 50%	46,2	2,9
	De 50% a 75%	30,8	21,7
	Mais de 75%	11,5	75,4
	Total	100	100

Fonte: Sigplan (2010).

Se considerarmos apenas o total de 28 órgãos que aparecem tanto em 2002 quanto em 2010, como estruturando interfaces em seus respectivos programas, observamos variação positiva do número de programas com estes mecanismos, de 81% em 2002 para 92,1% em 2010. Esse dado demonstra que as interfaces não apenas se diversificaram para outros órgãos e temáticas, mas foram incrementadas até mesmo naqueles órgãos e temáticas nos quais já eram desenvolvidas. Se considerarmos os dados por órgão, vemos que em 2002, 11,5% tinham até 25% de programas com interfaces e que em 2010 todos os órgãos tinham pelo menos 25% de programas com interfaces. Nessa mesma linha, em 2002, 11,5% dos órgãos tinham mais de 75% dos seus programas com interfaces socioestatais, percentual que sobe para 75,4% em 2010.

O que estes percentuais deixam claro é que, além de um aumento geral do número de programas com interfaces socioestatais entre 2002 e 2010, houve, também, um aumento da média de programas por órgão com desenvolvimento dessas interfaces. Esse aumento parece ser significativo na faixa proporcional de mais de 75%, o que indica que grande parte dos órgãos, 73,1%, está desenvolvendo interfaces socioestatais para a maioria dos seus programas.

3. A incidência por tipos de interfaces socioestatais: diversificação e variabilidade

O segundo tópico delineado para análise longitudinal das interfaces socioestatais refere-se a uma avaliação da incidência destes mecanismos, envolvendo a identificação das principais características e diferenças e como os diferentes tipos de interfaces socioestatais se distribuíram ao longo dos anos em termos de intensidade e volume. Quais os principais atributos diferenciadores das interfaces analisadas? É possível dizer que alguns tipos tiveram maior incremento do que outros?

Se tomarmos por base o primeiro fator, atinente às diferenciações das interfaces socioestatais em termos de tipo de inclusão de indivíduos e grupos, bem como em termos de periodicidade da interseção estabelecida com a sociedade, não é difícil constatar diversificação ao observarmos os dados do Sigplan. Além da variação quantitativa, as análises indicaram que as próprias formas de interação Estado-sociedade variam significativamente, sendo diversos os tipos de institucionalidades potencialmente presentes. Entre os tipos de interfaces socioestatais, aquelas que mais se destacaram foram as seguintes:

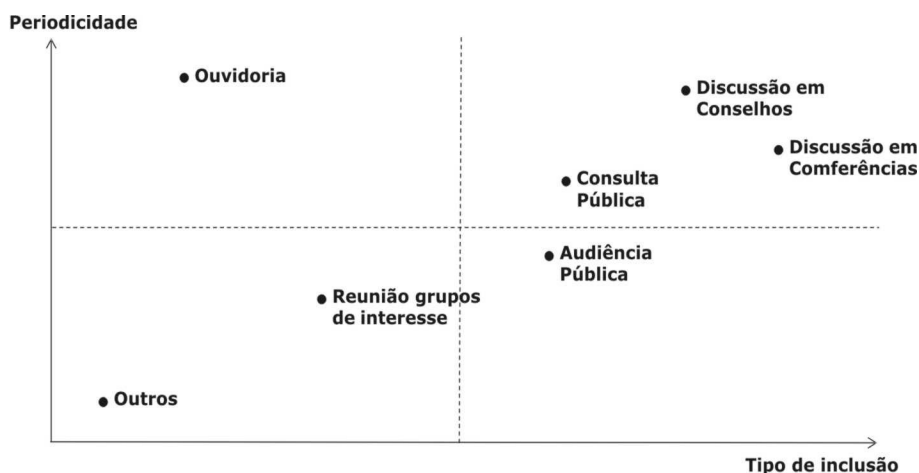
- Ouvidoria;
- Reunião com grupos de interesse;
- Audiência pública;
- Discussão em conselho setorial;
- Discussão em conferências temáticas (disponível apenas para 2009 e 2010);

- Consulta pública;
- Categoria Outros (neste caso, encontramos, através das justificativas de respostas, formatos como sítios de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa).

As interfaces socioestatais se materializam nos programas do governo sob a égide de um amplo leque de formatos que não se restringem aos tipos que usualmente chamam mais a atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os conselhos setoriais e as conferências temáticas. Podemos realizar uma análise comparativa desses formatos que seja capaz de expressar suas principais diferenças se levarmos em consideração duas variáveis particularmente relevantes para este trabalho.

Em primeiro lugar, o tipo de inclusão potencializado pela interface. Neste caso, pode-se observar a existência daqueles desenhos que possibilitam o contato entre um único indivíduo com interesses próprios e o Estado, até aqueles nos quais grupos de indivíduos assumem essa posição em prol de causas eminentemente coletivas. A segunda variável concerne à periodicidade do contato estabelecido. Por um lado, existem interfaces que são criadas com objetivos específicos, os quais, quando atingidos, fazem com que sua própria existência deixe de fazer sentido. Por outro lado, existem interfaces que têm periodicidade ou caráter permanente, constituindo fóruns de discussão que não são função apenas das negociações e deliberações empreendidas, mas também do acordo estabelecido entre os agentes para institucionalizá-las. Podemos correlacionar esses desenhos num esquema cartesiano, cujo eixo vertical expresse a periodicidade da interface e o eixo horizontal expresse o tipo de inclusão (gráfico 3).

Através da análise dos sete tipos de instâncias descritas, não é difícil perceber que, de fato, existe uma miríade de desenhos e formatos que suscitam contato entre Estado e sociedade em questões diversificadas. Apenas como ilustração, é possível dizer que, por um lado, por exemplo, os conselhos gestores são canais que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), funcionam com regularidade, abrangem diversas temáticas em políticas públicas e, por fim, têm por público-alvo toda a sociedade, já que debatem diretrizes em políticas públicas gerais. As conferências temáticas tendem a seguir o mesmo padrão, ainda que contando com diferenciações importantes, especialmente nos quesitos espacialidade – já que não necessariamente ocorrem em todos os níveis de governo – e regularidade – já que, apesar de ocorrerem periodicamente, o intervalo de reuniões é maior do que dos conselhos.

Gráfico 3 – Tipos e classificação das interfaces socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida

Fonte: Ipea.

Por outro lado, não obstante, se considerarmos o caso da reunião com grupos de interesse, como as mesas de negociação, já observamos diferenças mais abruptas. Estão presentes apenas no nível de governo federal e a regularidade de seu funcionamento pode variar em função dos acordos estabelecidos entre os agentes do Estado e da sociedade. Ademais, tendem a abranger apenas uma temática específica como ponto de discussão e, por fim, o público-alvo geralmente congrega apenas grupos específicos, como uma categoria profissional, um movimento social determinado, entre outros. Por último, ainda nessa interface, podemos elencar o PPA participativo, que funciona sobre uma lógica também diferenciada, com periodicidade ainda mais ampla, geralmente segundo a exclusiva disposição do próprio governo. Abrange temáticas diversas, mas focadas no quesito administrativo e de gestão dos programas do governo federal e o público-alvo tende a se restringir àquelas entidades interessadas e convidadas a participar do processo.

O que se constata, portanto, é uma variação significativa das interfaces socioestatais tanto em termos de periodicidade e concretização das interseções entre Estado e sociedade, quanto em termos de tipo de inclusão promovida, congregando não apenas o volume de inclusão, mas também o tipo de público-alvo envolvido nas negociações. Se considerarmos, nessa linha, cortes transversais no plano cartesiano com base no centro dos eixos, podemos estabelecer uma proposta de categorização das interfaces em função dos seus respectivos graus de inclusão e periodicidade.

É possível estruturar dois grupos nessa linha. De um lado, aquele que iremos chamar de “coletivizado”, composto por interfaces localizadas à direita da linha de corte vertical, sendo, portanto, aquelas com graus de inclusão e periodicidade significativos. Em segundo lugar, teremos o grupo que denominamos “não coletivizado”, referente àquelas interfaces com periodicidade e grau de inclusão relativamente menores. O quadro 1 correlaciona as interfaces socioestatais e suas respectivas categorizações no âmbito destes dois grupos analíticos:

Quadro 1 – Características e classificação das categorias “coletivizado” e “não coletivizado”

Categoria	Características	Interfaces
Coletivizado	Maior inclusão Maior periodicidade	Conselhos setoriais Conferências Audiência pública Consulta pública
Não coletivizado	Menor inclusão Menor periodicidade	Reuniões com grupos de interesse Ouvidoria Outros

Fonte: Ipea.

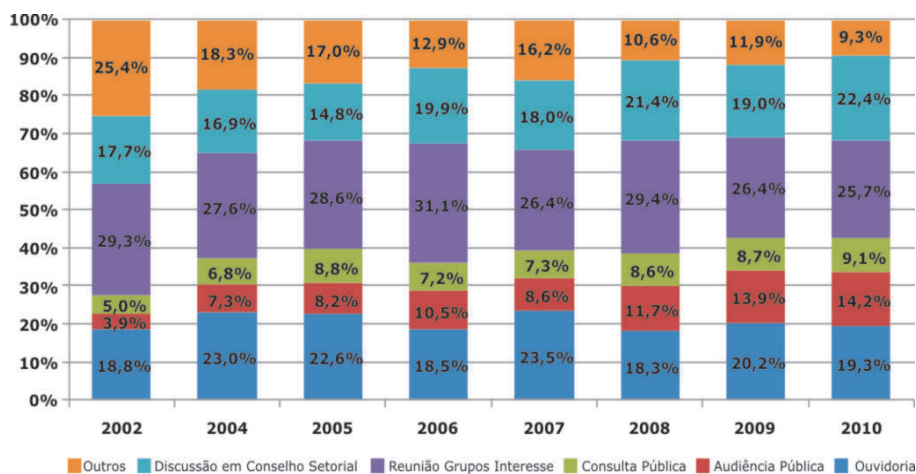
O grupo coletivizado está à direita da linha de corte vertical, contando com as interfaces conselhos setoriais, conferências temáticas, audiência pública e consulta pública. Neste caso, considerando o aspecto da periodicidade, apenas um elemento do grupo, a interface audiência pública, encontra-se abaixo da linha de corte horizontal, ainda que muito próximo a ela. Todos os demais se encontram acima dessa linha, o que sugere uma média significativa para este fator.

Já no caso do grupo não coletivizado, as interfaces socioestatais se localizam a esquerda da linha de corte vertical. São elas a reunião com grupos de interesse, a ouvidoria e a categoria outros. Ao analisarmos sua localização sob a ótica da linha de corte horizontal observamos situação contrária à do grupo coletivizado. Neste caso, apenas uma interface, a ouvidoria, encontra-se acima dessa linha de corte. Todas as demais se encontram não só abaixo dela, mas também abaixo das linhas horizontais correspondentes às coordenadas *y* das interfaces do grupo coletivizado. Isso sugere que, de fato, tanto em termos de tipo de inclusão, quanto

em termos de periodicidade, o grupo não coletivizado sustenta valores de coordenadas menores do que os elementos componentes do grupo coletivizado.

O segundo fator de análise dentro de tópico de diagnóstico longitudinal das interfaces socioestatais concerne à distribuição de cada tipo de mecanismo por ano observado. Neste caso, o que se observou foi dado movimento de homogeneização das interfaces como função de um maior equilíbrio da quantidade relativa de adoção de cada tipo ao longo do tempo. Os dados apresentados a seguir fornecem evidências nesse sentido. Dada a variabilidade nos tipos e formatos de interfaces socioestatais, é possível dizer que existe uma variabilidade correspondente de incidência que depende do tipo de canal e do período considerado. O gráfico 4 fornece um panorama nesse sentido:

Gráfico 4 – Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano, período 2002 a 2010



	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Geral****
Chi2(5)	32,5	20,78	18,87	21,73	17,7	18,9	12,4	11,2	13,8
Pr	0,0000***	0,0008***	0,0020***	0,0005***	0,0033***	0,0019***	0,0296**	0,0388**	0,0492**

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Aderência do valor total observado de chi2(6)

Fonte: Sigplan (2010).

O que podemos perceber é uma diversificação das interfaces socioestatais ao longo dos anos. O teste qui-quadrado, tanto em relação à aderência em cada ano da amostra, quanto em relação à homogeneidade em anos diferentes, fornece evidências suficientes para afirmarmos que as diferenças de percentuais são estatisticamente significativas. Vale a pena tecer pelo menos três considerações específicas quanto à distribuição observada. Em primeiro lugar, tomando por base a categorização do quadro 1, percebe-se que, de 2002 a 2010, o volume de interfaces ditas coletivizadas passou de 26,6% para 41,6%, o que sugere que, ao longo dos últimos anos, o governo tem aberto mais interfaces que permitem maior contato com os cidadãos no tratamento de políticas públicas, por exemplo, do que interfaces ligadas à negociação com grupos de interesse específicos.

A segunda observação que podemos fazer é que, por um lado, fica evidente que a forma mais usualmente adotada se refere à reunião com grupos de interesse. No ano de 2002, por exemplo, a forma predominante de interlocução se referia a essa categoria, com 29,3% da amostra do ano. O segundo meio mais utilizado naquele período, com 25,4% dos casos, foi a categoria outros. No ano seguinte, 2005, a forma mais utilizada também foi a reunião com grupos de interesse, com 27,6% dos casos, mas a segunda forma mais frequente passou a ser a ouvidoria, com 23%.

Por outro lado, todavia, se passarmos diretamente para os demais anos, poderemos observar um incremento regular das demais interfaces, sugerindo um movimento de maior homogeneidade nos percentuais. Parece que em 2006 há um incremento da variância dos valores, sugerindo maior heterogeneidade, mas, a partir daí, observa-se dado ajuste nos percentuais em torno de uma proporção menos variável. Em 2007, por exemplo, o percentual da interface grupos de interesse diminui à medida que os valores para outros grupos, como, em especial, ouvidoria e reunião em conselhos setoriais, aumentam. Isso parece ser verdadeiro para os demais anos e tende a fornecer suporte ao aumento de quase 20% no período das interfaces de caráter coletivizado.

De fato, uma rápida observação nos valores de qui-quadrado sugere melhor apreciação dessa hipótese. De 2002 a 2010⁴, o valor do teste diminui consideravelmente, ainda que sempre se mantendo significativo a um nível de confiança de 95%, dado que o valor mais extremo é o de 2010, com valor da estatística P em 0,0388. Em 2002, por

⁴ Esse formato não está expresso no gráfico porque os dados estão disponíveis apenas para este ano de 2009 e 2010, mas indicam que, nestes anos, pelo menos 25% dos programas, em média, declararam adotar essa forma como canal efetivo de interface socioestatal.

exemplo, o teste retornou um valor total de 32,5, o qual variou ao longo dos anos, passando por 18,87 em 2005, 17,7 em 2007 e, finalmente, 11,2 em 2010. Esse movimento implica considerar que o grau de variância da amostra para cada ano tendeu a diminuir consideravelmente, isto é, valores menores de qui-quadrado implicam maior probabilidade de aceitar a hipótese de que as variações de percentuais para cada ano não são significativas. Isso quer dizer, em última instância, que há evidências suficientes para suportar a afirmativa de que, ao longo dos anos, os percentuais tendem a uma maior homogeneização, isto é, a uma maior semelhança, sugerindo que deixa de haver concentração em determinados tipos de interface e passa a haver uma adoção tendente ao equilíbrio entre os diversos tipos de mecanismos.

4. Uma perspectiva inferencial das interfaces socioestatais

As informações trabalhadas até agora fornecem dicas importantes para compreensão do fenômeno das interfaces e sua relevância para as políticas públicas de uma forma geral. Observou-se que existe não apenas um incremento na adoção destes mecanismos, mas, também, uma diversificação dos tipos adotados. Em especial, as evidências sugerem que essa diversificação é tendenciosa para o caso das interfaces do grupo coletivizado, dado ter este último apresentado crescimento relativo de mais de 20% no período considerado. Todavia, para além dessa visão geral de incidência longitudinal das interfaces, vale a pena questionar se existe algum padrão em termos de tipos de mecanismo empregado em relação, por exemplo, aos órgãos que os adotam. Em face da miríade de interfaces sendo estabelecidas entre Estado e sociedade ao longo dos anos, será que existe concentração de tipos específicos em dados tipos de programas ou ainda em determinados tipos de temáticas?

Como forma de equacionar a questão levantada, o segundo conjunto de análises das interfaces socioestatais tem por base uma perspectiva inferencial. Neste caso, pretende-se o estabelecimento de associação entre os tipos de interfaces e dois substratos inferenciais específicos ligados aos programas desenvolvidos pelo governo federal. Em primeiro lugar, toma-se por base uma classificação segundo o caráter do programa no rol da gestão pública, caracterizando-o ou como finalístico, referente ao desenvolvimento e concretização de ações

determinadas, ou como programa de apoio, referente àqueles conjuntos de atividades e serviços destinados a atuar como suporte e subsídio à gestão das demais atividades do governo. Essa divisão é importante porque o tipo de programa tem peso relativamente significativo na análise. Em geral, espera-se que programas finalísticos tenham maior necessidade de contato com cidadãos e grupos societários do que programas de apoio, por terem, estes últimos, caráter muito mais administrativo e de suplemento às atividades desempenhadas pelo governo. Nessa linha, não é difícil supor que programas finalísticos tenderão a concentrar tipos específicos de canais de interface em comparação a programas de apoio.

Em segundo lugar, adota-se uma classificação em função de categorias temáticas que se optou por criar aqui neste trabalho, a partir de uma análise cuidadosa das principais características descritivas dos programas no Sigplan, servindo como chave analítica para cada um. As dimensões temáticas criadas e suas principais características são descritas no quadro 2.

Quadro 2 – Características das classes temáticas estruturadas

Nome	Sigla	Descrição
Proteção e promoção social	PS	Políticas sociais típicas (educação, saúde e assistência) e serviços, projetos e ações para promoção e garantia de direitos, proteção de minorias etc.
Desenvolvimento econômico	DE	Programas que desenvolvem ações de apoio, fomento, regulação, financiamento, entre outras, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, ao setor produtivo, à organização do mercado e ao estímulo ao crescimento econômico.
Infraestrutura	Inf	Programas que incluem ações voltadas para o desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas – seja logística e infraestrutura produtiva, estrutura e qualidade dos serviços públicos, infraestrutura urbana e urbanização, transporte, energia, telecomunicações etc.
Meio ambiente e recursos naturais	MA	Programas envolvendo iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais – envolvendo pesquisa, regulação, unidades de preservação etc.

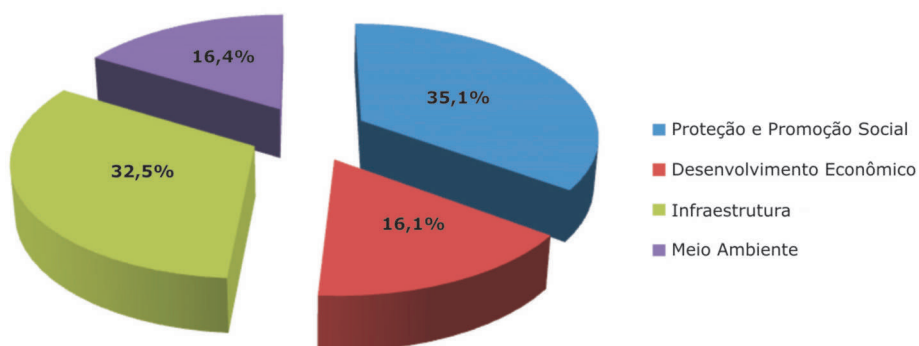
Fonte: Ipea.

A importância da classificação temática reside na possibilidade de organizar os dados em torno de dimensões específicas e que tenham sentido comum. O principal questionamento, neste caso, consiste em saber se, por exemplo, programas ligados ao eixo da Proteção Social poderiam concentrar e desenvolver determinados tipos de interfaces não necessariamente semelhantes àqueles comumente encontrados no eixo de Infraestrutura. A corroboração de tal hipótese pode ensejar o desenvolvimento de trabalhos avaliativos mais aprofundados ao longo da agenda de pesquisa ora proposta.

5. As interfaces socioestatais por classes temáticas de programas

Levando em consideração as classes temáticas, obtemos uma distribuição dos programas tal como expresso no gráfico 5:

Gráfico 5 – Distribuição percentual das classes temáticas por programas, período 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

No caso da classe temática de Proteção e Promoção Social, foi possível categorizar 35,1% dos programas (percentual que é ligeiramente maior, de 32,5%, para o caso da classe temática de Infraestrutura). Ao categorizarmos as classes de meio ambiente e desenvolvimento econômico, encontramos valores também semelhantes entre si, com 16,4% e 16,1%, respectivamente. Com base nessas informações, vale a pena checar a distribuição das interfaces socioestatais ao largo de cada classe. Será que, necessariamente, programas ligados à classe de Proteção Social tendem a adotar os mesmos tipos de interfaces daqueles programas ligados à classe de Meio Ambiente, por exemplo? Essa concentração de programas em torno de algumas classes implica concentração, também, de tipos específicos de interfaces socioestatais?

Como forma de avaliar a questão, realizou-se o cruzamento das classes temáticas e das interfaces socioestatais e, posteriormente, procedeu-se a uma análise de correspondência, para checar, graficamente, se algum padrão poderia emergir das informações tratadas. A tabela 2 contém o cruzamento dos dados.

Tabela 2 – Percentual de classes temáticas por interface socioestatal, período 2002-2010

	Ouvidora	Audiência Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	Outros**
Infraestrutura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desenvolvimento econômico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Proteção e Promoção Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Meio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Chi2(18) 148,81***

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

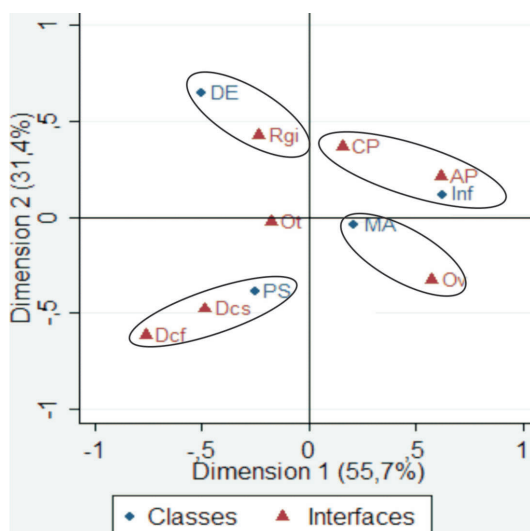
** Categoria outros inclui formatos diversos de interfaces como sítios de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados (SCA), bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa.

Fonte: Sigplan (2010).

Os dados informados na tabela parecem sugerir que de fato existe dado padrão de concentração de tipos determinados de interface socioestatal a tipos determinados de classe temática – e, portanto, aos programas ligados a estas classes. Se considerarmos, por exemplo, o caso da classe de proteção e promoção social, fica evidente que maiores proporções são encontradas em torno das interfaces de discussão em conselho setorial e discussão em conferências. A seu turno, quando verificamos essas mesmas interfaces para o caso da classe temática de Infraestrutura, por exemplo, constatamos percentuais significativamente menores, mas que tendem a se concentrar em interfaces menos frequentes no caso da proteção social, como audiência pública e consulta pública. A classe temática de meio ambiente também parece apresentar dada concentração em torno de reunião com grupos de interesse e consulta pública. A última classe, de desenvolvimento econômico, parece se concentrar mais em torno das interfaces “outros” e discussão em conferências.

Aos prováveis padrões encontrados na tabela, vale a pena checar com maior acuidade as informações apresentadas. Neste caso, realizamos uma análise de correspondência com fins de verificar graficamente a distribuição das interfaces socioestatais e sua relação com a distribuição de classes temáticas. Abaixo segue o gráfico que estima associação das variáveis e as correlaciona em um mesmo plano cartesiano (gráfico 6).

Gráfico 6 – Plano espacial de associação entre classes temáticas e interfaces socioestatais



Fonte: Sigplan (2010).

Ao localizarmos espacialmente as variáveis de interesse, parece ser possível confirmar as expectativas advindas da análise dos dados das tabelas anteriores. A análise de correspondência localizou, em primeiro lugar, no quadrante superior direito, as interfaces socioestatais Consulta Pública e Audiência Pública. Os valores gerados através das combinações levaram a uma proximidade maior da classe temática de Infraestrutura a ambas as interfaces.

Em seguida, se olharmos o quadrante superior esquerdo, é possível supor determinada relação de proximidade entre a Interface socioestatal reunião com grupos de interesse e a classe temática Desenvolvimento Econômico. Em terceiro lugar, o quadrante inferior esquerdo parece concentrar as interfaces de caráter mais ampliado em termos de público-alvo, sendo estas as discussões em conselhos setoriais e as discussões em conferências temáticas. Neste caso, localiza-se a classe temática de proteção e promoção social. Por último, o quadrante inferior esquerdo revela proximidade entre a interface socioestatal ouvidoria e a classe temática de meio ambiente, muito embora seja razoável supor, também, proximidade dessa classe com o quadrante superior direito, relativo às interfaces de consulta e audiência públicas.

Se considerarmos apenas as classes temáticas dos programas, portanto, a análise realizada gera evidências suficientes para afirmar, como significância estatística, que a determinados tipos de programas tendem a corresponder determinados tipos de interfaces socioestatais. Não obstante, é preciso levar em consideração que os programas também se diferenciam em função do seu caráter, isto é, de sua característica como meio ou fim. Neste caso, conforme visto linhas acima, assume-se a hipótese de que programas de apoio, por serem caracteristicamente mais administrativos e técnicos, necessitam de menor contato com o público-alvo do que os programas finalísticos e, por isso, tenderão a ter tipos específicos de interfaces socioestatais que se ajustam a tal necessidade.

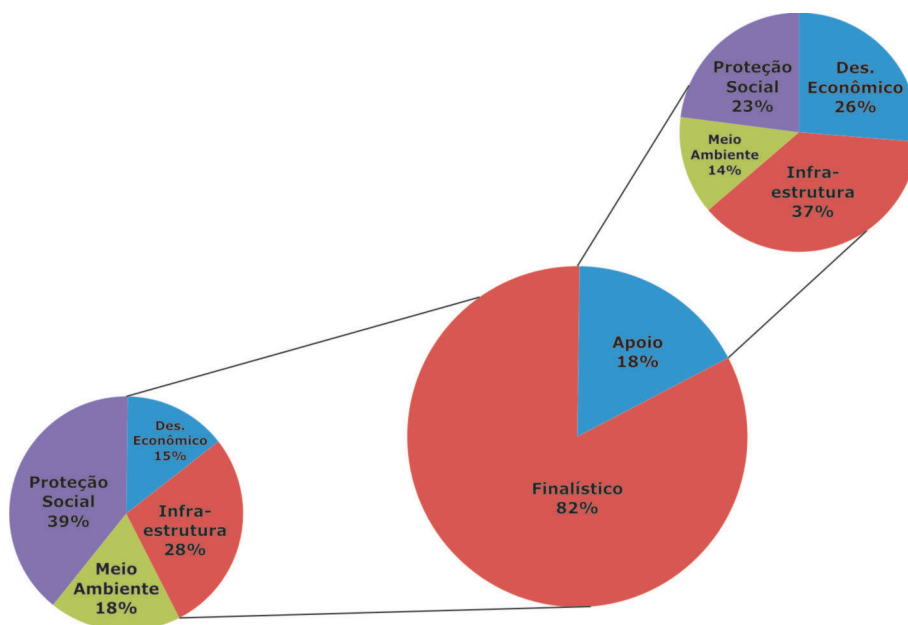
6. As interfaces socioestatais por caráter dos programas

Ao levarmos em consideração, nessa linha, o caráter dos programas, bem como correlacionando-os com suas respectivas classes temáticas, obtemos resultados também interessantes do ponto de vista analítico, em especial no que tange à hipótese aventada. A principal questão que se trata aqui é a de que, tomando em consideração a relativa concentração de interfaces e classes temáticas observadas, será que ela se mantém, ou pelo menos mantém o padrão observado, caso seja acrescentada mais uma variável, referente ao caráter dos programas? Para avaliar a questão, vale a pena iniciar com uma descrição simples dos dados, conforme se observa no gráfico 7.

O gráfico revela claramente que mais de 80% dos programas desenvolvidos pelo governo federal, entre os anos 2002 e 2010, tinham caráter finalístico. Entre estes, a maioria, 39%, está ligada à temática da Proteção Social, seguida pela temática de Infraestrutura, com 28%, a temática de Meio ambiente, com 28% e, por fim, a temática de Desenvolvimento econômico, com 15%. Se olharmos o caso dos programas de apoio, que constituem 18% do total, observamos que a maioria está ligada à temática de Infraestrutura, com 37%, seguida da temática de Desenvolvimento econômico, com 26%, a temática de Proteção Social, com 23% e, por fim, a temática de Meio ambiente, com 14%.

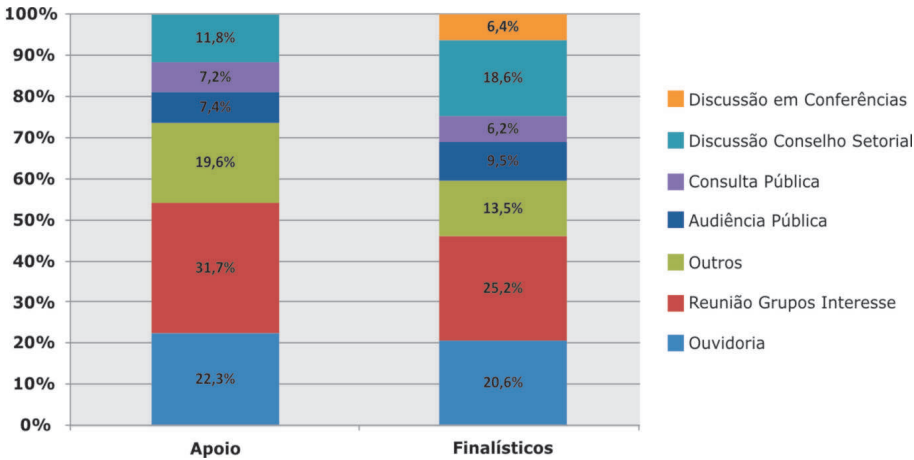
A fim de checar a distribuição e as potenciais padronizações na distribuição das interfaces socioestatais, vale a pena abordar estes dados sob a ótica dos próprios canais de interlocução. O gráfico 8 fornece dados neste sentido.

Gráfico 7 – Percentual de programas com interfaces socioestatais segundo caráter e temática, período 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

Gráfico 8 – Percentual de interfaces socioestatais por caráter dos programas, período 2002-2010



	Apoio	Finalístico	Categorias****
Chi2(5)	27,8	22,9	14,23
Pr	3,75E-05***	7,94E-04***	-

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Teste de homogeneidade das categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado", com chi2(1)

Fonte: Sigplan (2010).

Os dados do gráfico parecem fornecer indícios ainda mais fortes em favor da hipótese que está sendo estruturada ao longo do texto. Em primeiro lugar, vale notar que os resultados dos testes do qui-quadrado, tanto em relação à aderência de cada categoria (apoio ou finalístico), quanto em relação à homogeneidade fornecem evidências de haver significância estatística nos resultados apresentados. A primeira observação que podemos fazer, levando em consideração tais testes, é que o valor de qui-quadrado para os programas finalísticos é menor do que o valor encontrado nos programas de apoio. Isso sugere fortemente que há menor variabilidade no conjunto de programas finalísticos, caracterizando-o como mais homogêneo em relação ao conjunto de programas de apoio.

A segunda observação que se pode fazer é que, se observarmos apenas os programas de apoio, veremos que há maior concentração de interfaces que sugerem contatos pontuais com os indivíduos

envolvidos nos processos decisórios específicos, bem como com grupos determinados. É sintomático, por exemplo, que os tipos mais frequentes de interface se refiram aos formatos outros, com 22%, ouvidora, com 17,8%, reunião com grupos de interesse, com 17,1% e, por fim, consulta pública, com 16,8%. Estes canais oferecem oportunidades tanto pontuais, quanto específicas, de contato entre Estado e sociedade, geralmente em função de interesses específicos dos agentes, como a reclamação de indivíduos através dos serviços de ouvidorias, ou, ainda, a negociação com grupos de interesse determinados acerca de preferências e questões particulares.

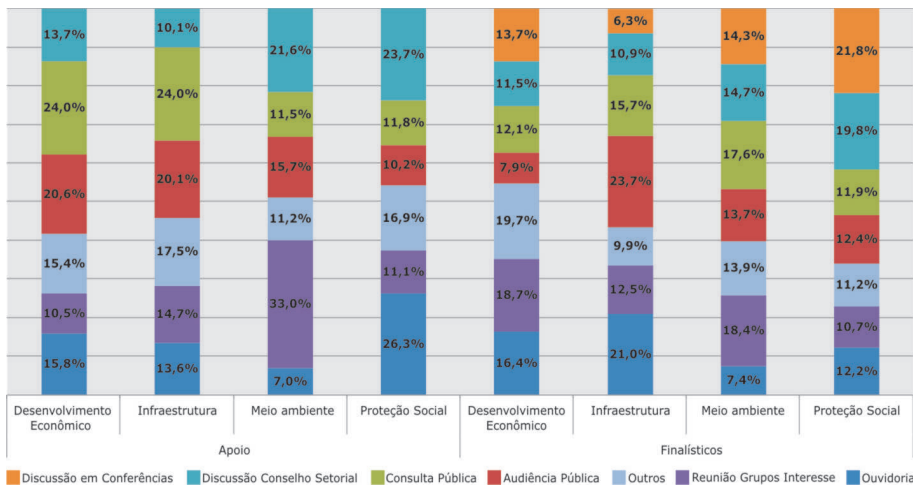
Se observarmos, a seu turno, o grupo de programas finalísticos, parece de fato haver uma diferença a ser notada. Nesse caso, a frequência de interfaces que ensejam contato mais constante e ampliado com os cidadãos é relativamente maior do que aqueles tipos mais frequentemente encontrados nos programas de apoio. Se pegarmos, por exemplo, o percentual das categorias conselhos setoriais e conferências, já contabilizamos mais de 30% da subamostra de programas finalísticos. Além disso, pode-se notar que o percentual daquelas interfaces mais frequentemente encontradas no grupo de programas de apoio é sempre relativamente menor nos programas finalísticos. As reuniões com grupos de interesse, por exemplo, concerniam a 17,1% dos programas de apoio, mas constituem apenas 13,9% no caso dos programas finalísticos. Mesmo movimento de queda pode ser observado nos casos das ouvidorias e da categoria outros.

Estas observações podem ser mais bem refinadas se considerarmos as categorias analíticas de interfaces coletivizadas e não coletivizadas, tal como disposto no quadro 1. Nesse caso, podemos perceber que o percentual de interfaces coletivizadas no grupo de programas de apoio, de 26,4%, é menor do que aquele do grupo de programas finalísticos, de 41,2%. O teste qui-quadrado, visto na última coluna da tabela correlata do gráfico, forneceu evidências suficientes para afirmação de que essa diferença tem significância estatística.

7. A incidência de interfaces socioestatais por tipo, classe temática e caráter dos programas

Já é possível, portanto, notar certas diferenças em termos de tipos de interface como função do caráter dos programas desenvolvidos pelo governo. Grosso modo, parece que programas de apoio tendem a concentrar interfaces de características mais pontuais e cerceadas a grupos determinados, ditos não coletivizados, ao passo que programas finalísticos parecem concentrar mais interfaces que suscitam contatos mais delongados e de caráter mais coletivizado. Isso sugere fortemente um maior aprofundamento no cruzamento dos dados, especialmente levando em consideração a distribuição em torno das temáticas elegidas pelos programas como base de seu desenvolvimento. Esse padrão sugerido para o caso dos tipos de programas leva a crer na possibilidade de existência de dado padrão também para o caso do eixo temático geral ao qual se ligam. O gráfico 9 fornece um panorama dessa questão, realizando um cruzamento das três variáveis tomadas como base de análise: o caráter do programa, a temática e interfaces socioestatais:

Gráfico 9 – Percentual de interfaces segundo caráter e temática dos programas, período 2002-2010



	Apoio		Finalístico		Categorias****		Dimensões*****
	Coletivo	Ncoletivo	Coletivo	Ncoletivo	Coletivo	Ncoletivo	
Chi2(3)	12,4	6,5	27	12,3	20,2	9,9	7,98
Pr	0,006***	0,090	0,000***	0,006***	0,000***	0,019**	-

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Aderência do valor total das categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado"

***** Teste de homogeneidade das dimensões temáticas para as categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado", com chi2(1)

Fonte: Sigplan (2010).

As informações do gráfico são significativas do ponto de vista da compreensão da distribuição dos tipos de interface pelas temáticas e caráter dos programas, tendo por base uma perspectiva comparativa. Os valores foram ajustados segundo uma mesma escala de mensuração, especialmente no que tange à ponderação relativa dos totais. Além disso, foi realizado teste de homogeneidade para as categorias “coletivizado” e “não coletivizado” com base no caráter dos programas e para cada classe temática, bem como tomando em consideração a amostra geral, sem separação pelo caráter dos programas. Por fim, foi feito um teste qui-quadrado geral com base em toda a amostra, sem considerar classes ou caráter dos programas. Com exceção da categoria não coletivizada calculada para os programas de apoio, todos os testes foram significativos

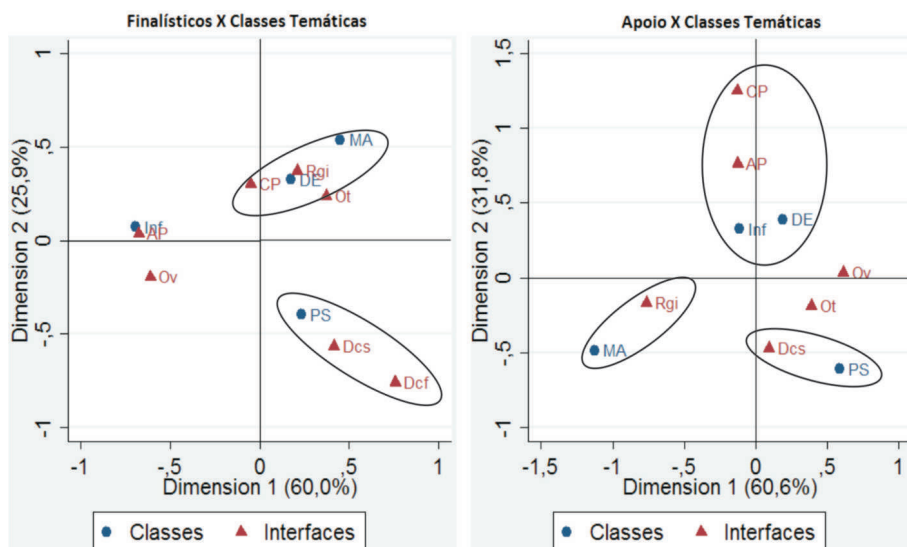
a um nível de confiança de 95%, fornecendo evidências suficientes para afirmarmos que as diferenças encontradas entre os percentuais de cada interface socioestatal são estatisticamente significativas.

Se olharmos apenas os programas de apoio, parece haver uma distribuição dos canais de interface cujos desenhos remetem a uma perspectiva de contato mais particularizado e pontual, seguindo o esquema de mensuração ilustrado no gráfico 3. Nesse caso, sobressaem os programas ligados às temáticas desenvolvimento econômico e infraestrutura, os quais contam, em suas respectivas composições, com maior percentual relativo de programas cujas interfaces são delineadas exatamente por estas características. Por outro lado, considerando apenas os programas finalísticos, parece haver maior concentração de interfaces caracterizadas por maior grau de periodicidade, assim como tratamento de interesses coletivizados. Nesse caso, não é difícil notar que sobressai, em especial, a temática de proteção social, a qual concentra o maior volume percentual de programas nesse sentido.

O que essas informações sugerem fortemente é que, além de uma concentração de determinados tipos de interface segundo classe temática tratada, parece haver, também, concentração em termos de caráter dos programas, finalísticos ou de apoio. Programas de apoio, afins a temáticas como infraestrutura e desenvolvimento econômico, parecem concentrar mais interfaces não coletivizadas, que ensejam contato do Estado com indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos dotados de interesses muito bem localizados, com negociações estruturadas e direcionadas especialmente para o seu tratamento. Já no caso de programas ligados às temáticas de meio ambiente, mas, principalmente, de proteção social, parece haver maior concentração relativa de interfaces que tendem a ensejar exatamente o contrário, isto é, a presença, no Estado, de estruturas para tratamento de assuntos que envolvem a coletividade, através da negociação com grupos e indivíduos diversos da sociedade civil.

Como forma de localizar graficamente essa hipótese e facilitar sua avaliação, procedeu-se a uma análise de correspondência entre classes temáticas e interfaces socioestatais, tomando por base o caráter dos programas. Logo abaixo são apresentados dois gráficos: o primeiro relativo aos programas Finalísticos e o segundo relativo aos programas de Apoio (gráfico 10).

Gráfico 10 – Plano espacial de associação entre classes temáticas e Interfaces socioestatais, por caráter dos programas



Fonte: Sigplan (2010).

Ao analisarmos os gráficos, percebemos haver tanto diferenças, mas, em especial, também algumas semelhanças que parecem corroborar as suposições realizadas acima com base na análise dos gráficos anteriores. Em primeiro lugar, parece que, ao acrescentarmos a variável de caráter dos programas, houve uma variação maior das interfaces localizadas como não coletivizadas do que aquelas localizadas como coletivizadas. Se considerarmos a interface de proteção social, por exemplo, vemos que ela se localiza nos quadrantes inferiores, prementemente associada a mecanismos como discussões em conselho setorial e discussões em conferências. A seu turno, quando analisamos as demais interfaces, parece que elas se distribuíram em quadrantes relativamente opostos no plano. Se considerarmos as temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura, por exemplo, notamos que elas consistentemente se localizam nos quadrantes superiores, associadas a mecanismos como consulta pública, audiência pública e reunião com grupos de interesse.

Não é difícil perceber que tende a surgir dado padrão em relação a tipos de interface, classe temática e caráter dos programas. Embora de grande relevância, não é possível dizer que esta última variável, em

especial, tenha causado significativas transformações nas distribuições se compararmos o gráfico 10 com o gráfico 6, que não trata dessa variável. O que parece emergir, todavia, é uma concentração de interfaces classificadas como “coletivizadas” em torno de classes temáticas como proteção social, infraestrutura e desenvolvimento econômico, deixando de corroborar a hipótese inicial de que estas duas últimas classes estariam muito mais ligadas a interfaces ditas “não coletivizadas”.

Não obstante, essa discrepância pode ser explicada pelo fato de que as interfaces consulta pública e audiência pública, componentes da categoria coletivizada, são tipos bastante utilizados por estas classes temáticas. A temática de meio ambiente parece estar consistentemente ligada à interface reunião com grupos de interesse e isso pode ser explicado como função das problemáticas que são tratadas na área, como conflitos de terra, manejo de pesca, manejo de rios, construção de barragens, entre outros, as quais demandam contato direto e objetivo do governo com os indivíduos diretamente afetados, como forma de resolver e/ou amenizar os conflitos daí decorrentes.

Os dados apresentados até este momento fornecem evidências suficientes para breve síntese acerca da relação entre interfaces socioestatais e os programas do governo federal, tomando por base aqueles desenvolvidos entre 2002 e 2010. Em primeiro lugar, podemos dizer que o número de mecanismos não só tem aumentado, mas, também, diversificado ao longo do tempo. Segundo, parece que determinadas temáticas de programas têm associação maior com determinados tipos de interfaces, como acabamos de ver. Por fim, em terceiro lugar, foi possível notar que essa própria variável “temática dos programas” tem um peso relativamente maior do que a variável “caráter dos programas” no estabelecimento do grau de associação observado entre mecanismos e temáticas. Programas finalísticos e de apoio têm associações diferenciadas aos tipos determinados de interfaces socioestatais, mas parece que essa associação não transmuda significativamente se compararmos ambos os grupos, como visto no gráfico 10.

8. Considerações finais

Nas últimas décadas, o ambiente político-democrático do país foi marcado por ampla disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O presente estudo se dedicou a realizar um mapeamento analítico da evolução, distribuição e incidência de interfaces socioestatais nos programas federais. As análises realizadas permitem conclusões em três direções:

- 1) Em primeiro lugar, percebeu-se um crescimento relevante do número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se *incremento consistente* ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface socioestatal. Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade.
- 2) Em segundo lugar, tornou-se bastante visível a consolidação de uma *diversificação* e variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) que se consolidaram na última década, envolvendo as

ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, e outros (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros).

- 3) Em terceiro lugar, observou-se certo padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas* e o caráter (finalístico e de apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura. Quanto ao caráter dos programas, enquanto formas mais individualizadas de interface apresentaram-se mais vinculadas aos programas da área meio, nos programas finalísticos observou-se maior diversificação das formas de interface empregadas.

PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MÉTODO DE GOBIERNO:
un mapeo de las “interfaces socio-estatales”
en los programas federales

Presentación

Con una inmensa satisfacción, la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG/PR), en colaboración con el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y con la Fundación Alexandre de Gusmão (Funag), presenta el libro “Participación Social como Método de Gobierno”, en portugués y en español, que pretende mapear las acciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil en las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno brasileño.

Conscientes de que la verdadera integración regional no se dará apenas en los aspectos comercial y de infraestructura, sino a partir de la integración de los pueblos de la región, este libro presenta un balance sobre las estrategias utilizadas por Brasil en la promoción, evaluación e incidencia de la sociedad en los programas federales, pudiendo llegar a servir de referencia para los demás países que componen el Mercosur.

En Brasil, la participación social pasó a representar, en distintas modalidades, un elemento que genera estructura en las políticas públicas. La comprensión de cómo se produce la participación de la sociedad civil proporciona elementos relevantes en el debate actual sobre las acciones de gobierno, en especial en las cuestiones sociales.

En el marco del Gobierno brasileño, la Secretaría General tiene la misión de fomentar la participación de la sociedad civil en los debates sobre el tema de la integración regional. Esperamos, por tanto, que en el contexto actual de la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil en Mercosur en 2012 y de la preparación de la XIV Cumbre Social del Mercosur: *Ciudadanía y Participación*,

podamos contar con una publicación que trata sobre políticas y temas que presentan importantes contribuciones para fortalecer la participación social en el Bloque.

Me gustaría saludar y felicitar a los actores gubernamentales y de la sociedad civil que actúan en la construcción y consolidación de las políticas públicas de talante social del Mercosur, reconociendo el especial esfuerzo de aquellos que actúan en el Programa Mercosur Social y Participativo (PMSP). Para terminar, transmito una felicitación especial al IPEA y a la Funag por la iniciativa de publicar este libro.

¡Buena lectura!

Gilberto Carvalho

Ministro Jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República

Sumario

1. Introducción	55
2. Incidencia general de las interfaces socio-estatales	59
3. La incidencia por tipos de interfaces socio-estatales: diversificación y variabilidad.....	65
4. Una perspectiva de inferencia de las interfaces socio-estatales	73
5. Las interfaces socio-estatales por clases temáticas de programas	77
6. Las interfaces socio-estatales por carácter de los programas	81
7. La incidencia de interfaces socio-estatales por tipo, clase temática y carácter de los programas	85
8. Consideraciones finales	91

1. Introducción¹

El objetivo de este estudio es mapear los tipos y formatos de “interfaces” establecidas entre Estado y sociedad en los programas desarrollados por el gobierno federal. En las últimas décadas, se hizo perceptible la diseminación de formas de interacción y colaboración de ciudadanos, grupos de la sociedad y actores privados en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. El actual gobierno brasileño sostiene una propuesta de “participación social como método de gestión”, coronando y acelerando aún más un proceso iniciado hace décadas de institucionalización y desarrollo de instancias como Consejos Gestores de Políticas Públicas y Conferencias Temáticas. Más recientemente, diversos otros fórums públicos y canales de interlocución Estado-sociedad, como audiencias y consultas públicas, mesas de negociación y servicio de atención al ciudadano, entre otros, están siendo creados y, principalmente, fortalecidos en el ámbito de la planificación y ejecución de programas federales.

¹ Este estudio fue publicado originalmente como *Comunicado del IPEA*, nº 132, de 25 de enero de 2012. Fue elaborado por Roberto Pires y Alexandre Vaz, respectivamente, Técnico de Planificación e Investigación y Coordinador de Estudios sobre Estado y Democracia (Diest/Ipea) y Becario del Programa Nacional de Investigación del Desarrollo (PNPD). Cumple registrar los debidos agradecimientos al equipo de la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI) del Ministerio del Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) por el apoyo a la investigación y por el acceso a los datos, por la ayuda en la interpretación de estos y por los comentarios y críticas ofrecidos para el perfeccionamiento del texto. El Ipea agradece también al equipo de la Secretaría Nacional de Articulación Social (SNAS), de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y a los investigadores y becarios de la Diest por la lectura crítica y sugerencias de revisión de los análisis y del texto. La finalización del documento contó con la asistencia y colaboración de Luciana Acioly, Murilo Pires y André Calixtre, por la Asesoría Técnica de la Presidencia del Ipea (Astec), y de la Asesoría de Comunicación del Ipea (Ascom).

Supuestamente, esos fórums y canales de interlocución tendrían el potencial de promover una mayor inclusión, así como una mayor racionalización de recursos, frente a la adopción de métodos de consulta a aquellos mismos individuos, grupos y entidades impactados por decisiones eventualmente tomadas². El espesamiento de las redes y canales entre Estado y sociedad tendería a poseer en su interior la presuposición sugerida de que a un mayor número de canales de interlocución podría corresponder cierto aumento en los grados de “responsividad” y responsabilidad de los procesos de toma de decisión de los programas desarrollados y, por consecuencia, el incremento de sus respectivas eficiencia y eficacia.

Sin embargo, frente a la diversidad de áreas temáticas y formas de actuación gubernamental, de un lado, y a la variedad de formas de interacción Estado-sociedad, de otro, cabe indagar sobre las posibles relaciones entre esos fenómenos (*tipo de política X tipo de interfaz*) y los significados e implicaciones de esas aproximaciones entre actores y acciones gubernamentales, ciudadanos y grupos sociales.

Metodológicamente, se adopta en este trabajo una estrategia diferenciada de los estudios hasta entonces realizados sobre la temática de las relaciones Estado-sociedad. Tradicionalmente, los análisis y evaluaciones de la democratización de las políticas públicas a través de la apertura de canales de interacción entre Estado y sociedad se organizan teniendo como punto de partida la selección de mecanismos específicos (como consejos, conferencias, audiencias, servicios de atención al ciudadano, etc.), procediendo, así, a la discusión sobre su existencia, funcionamiento, incidencia y efectividad en la política pública. Diferentemente, el presente mapeo toma como punto de partida y como objeto principal de estudio los programas federales que componen los Planes Plurianuales (PPA) 2004-2007 y 2008-2011 y, a partir de los programas, evalúa la existencia, incidencia y distribución de los referidos mecanismos. De esa manera, proporciona una lectura más panorámica y abarcadora de la incorporación de estos últimos en las acciones del gobierno federal brasileño.

De este modo, este trabajo está estructurado en ocho secciones. En la introducción se presenta el objeto de investigación, sus objetivos y cuestiones metodológicas. En la segunda sección se verifica la incidencia general de las interfaces socio-estatales en el ámbito de desarrollo de

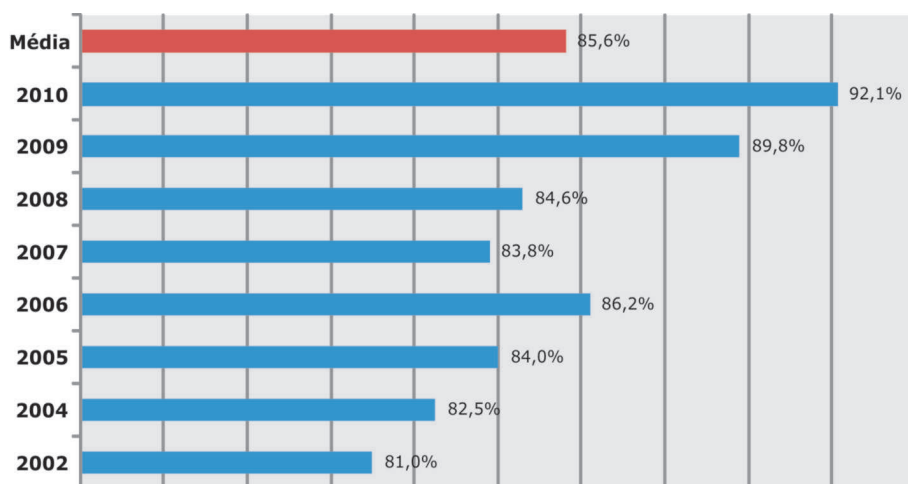
² ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la democratización, n. 4).

programas del gobierno federal. En seguida se evalúa la incidencia por tipo de interfaces socio-estatales, pero identificando sus principales características y diferencias. En la cuarta sección se hace una inferencia de las interfaces socio-estatales para verificar si hay existencia o no de concentración en programas y tipos temáticos. En la sección siguiente, el enfoque es mostrar las interfaces socio-estatales por clases temáticas de programas. En la sexta sección, el objetivo es verificar las interfaces socio-estatales por carácter de los programas. La séptima sección destaca la incidencia de interfaces socio-estatales por tipo, clase temática y carácter de los programas. Por fin, la última sección presenta las consideraciones finales del trabajo.

2. Incidencia general de las interfaces socio-estatales

El primer tópico delineado para análisis longitudinal se refiere a la incidencia general de los canales de interfaz en el ámbito de desarrollo de los programas del gobierno federal. En este caso, la cuestión más importante consiste en la existencia o no de un movimiento de espesamiento e incremento del número de esos canales, siguiendo disposiciones gubernamentales de los últimos ocho años. Considerando el interregno del 2002 al 2010, fue posible percibir al menos tres importantes factores en esa línea: *i)* una variación positiva en el volumen de programas con interfaces socio-estatales; *ii)* un proceso de diversificación de órganos que empezaron a adoptar esos mecanismos en sus respectivos programas a lo largo de los años; y, por fin, *iii)* un incremento del número medio de interfaces socio-estatales en los programas de órganos que ya adoptaban esos mecanismos en el primer año considerado.

Tomando en cuenta el primer factor, el gráfico 1 muestra, para el período del 2002 al 2010, la variación del porcentual anual de programas desarrollados por el gobierno federal que se destacaron por la adopción de al menos un tipo de interfaz socio-estatal (desde la lista de interfaces investigadas) en su proceso de desarrollo y operación.

Gráfico 1 – Porcentual anual de programas con interfaz socio-estatal, período 2002-2010

Fuente: Sigplan (2010).

El análisis del gráfico deja claro que la cantidad de programas con interfaces socio-estatales ya era bastante elevada en 2002, pero aun así varió positivamente en el período considerado. En 2002, el porcentual de programas en esa línea era del 81% y, ya en 2010, ese porcentual pasa al 92,1%, lo que representa una variación de aproximadamente un 9% en el período. Otra observación que permite reforzar este punto es el hecho de que el promedio general de programas que incentivaron la apertura de canales de interlocución alcance el 85,6%, lo que indica que, al menos en su diseño, los programas federales buscan incorporar actores sociales en su gestión.

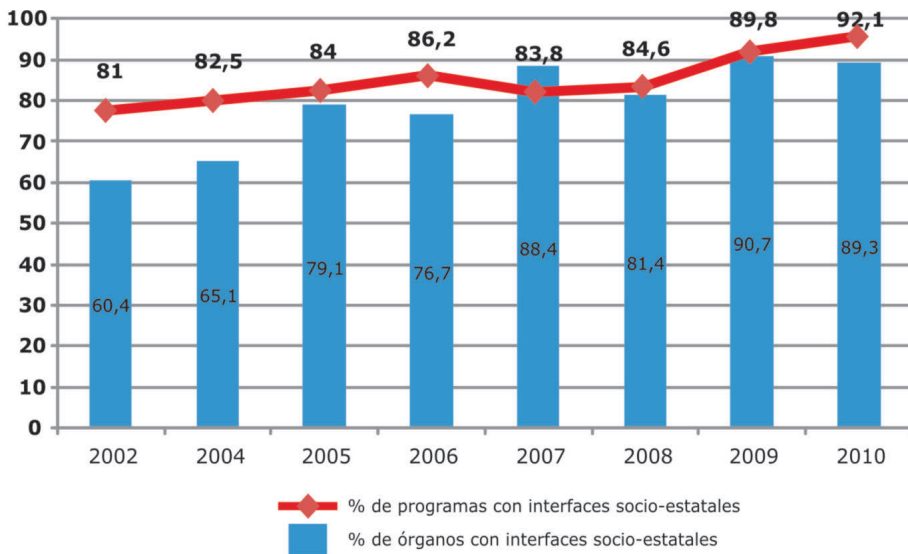
El segundo factor observado como relevante a través del análisis de los datos del Sigplan³, en cuanto a la incidencia general de interfaces socio-estatales, consiste en el proceso de diversificación de órganos que pasaron a adoptar esos mecanismos en sus respectivos programas a lo largo de los años. Dado que un mismo órgano puede desarrollar varios programas que toman el proceso en cuenta, es necesario, también, enfocarlos como unidad de análisis, pues el análisis de la cantidad de

³ El Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPLAN) del Ministerio del Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) es la principal fuente de datos adoptada en esta investigación. El Sigplan fue creado en 2000 con el objetivo de auxiliar en la elaboración y acompañamiento del PPA del gobierno federal, sistematizando informaciones cuantitativas y cualitativas referentes a la implementación de los programas y acciones gubernamentales, entre las cuales los datos sobre la existencia y características de los mecanismos de participación social y asociación con la sociedad en la gestión de los programas.

programas únicamente no permite saber la cantidad de órganos que adoptan la práctica. El principal cuestionamiento a emprenderse en este sentido consiste en saber cuáles son los ministerios y órganos con mayor número de programas con interfaces socio-estatales y cuáles son aquellos con menor número de programas en este sentido. O sea, en otras palabras, saber cuáles son los ministerios y, por consiguiente, las temáticas más y menos permeables a la sociedad.

El gráfico 2 muestra, para cada año de la muestra, un panorama con datos sobre la cantidad de ministerios, y órganos de la administración indirecta a ellos vinculados, que declararon poseer al menos un programa con incentivo a la creación de interfaces socio-estatales.

Gráfico 2 – Porcentual anual de programas y de órganos con interfaz socio-estatal, período 2002-2010



Fuente: SIGPLAN (2010).

Lo que podemos observar es que, entre 2002 y 2010, además del aumento del número de programas que se destacaban por la apertura de interfaces socio-estatales, hubo también un aumento en la diversificación de los ministerios y demás órganos en los cuales este tipo de incentivo fue dado como prerrogativa básica. Los datos apuntan que, en 2002, el 60,4% de los órganos tenían programas que incentivaban la interfaz socio-estatal. Ya en 2004, ese porcentual pasó al 65% de órganos y sigue

en tendencia de crecimiento, a pesar de algunas oscilaciones año a año, hasta alcanzar cerca del 90% de los órganos federales en los años de 2009 y 2010. De esta manera, si se hace una comparación lineal entre los años de 2002 y 2010, los datos sugieren cambios significativos para la interfaz socio-estatal en el gobierno federal y sus programas. En 2010 observamos no sólo un mayor porcentual de programas que desarrollan acciones en este sentido, sino también una mayor diversificación. O sea, en comparación a 2002, el año de 2010 está marcado como un año de mayor diversidad de la interlocución social.

A título de ilustración, es posible buscar áreas importantes en las cuales se observaron interfaces socio-estatales en 2010 que no estaban presentes en 2002. En particular, nótese la expansión de esos mecanismos hacia órganos vinculados a otros poderes más allá del Ejecutivo, tanto el Legislativo como el Judicial. De un lado, considerando el caso del Legislativo, es posible notar la presencia tanto de la Cámara de los Diputados como del Senado Federal como órganos que no desarrollaban interfaces socio-estatales en sus programas en el año de 2002, pero en 2010 ya declararon hacerlo. De otro lado, si se mira al Judicial, no es difícil percibir que la interacción con la sociedad parece haberse convertido en punto relevante para los gestores. Es válido citar, por ejemplo, que en 2002, órganos como la Justicia Federal, la Justicia Laboral, la Justicia Electoral, el Ministerio Público, el Superior Tribunal de Justicia y el Supremo Tribunal Federal no contaban con un programa en el cual hubiera sido incentivada la adopción de interfaz socio-estatal. Situación que ya cambia en 2010, pues todos esos órganos declararon haber implementado tales mecanismos en sus respectivos programas.

El tercer y último factor dado como relevante a través del análisis de los datos del Sigplan, en cuanto a la incidencia general de interfaces socio-estatales, consiste en el incremento del número medio de interfaces socio-estatales en los programas de órganos que ya adoptaban esos mecanismos en el primer año considerado de la muestra. Si, a través de la comparación acerca de los órganos que no desarrollaban interfaces socio-estatales en 2002, pero ya declararon hacerlo en 2010, fue posible constatar diferencias significativas, podemos retomar también la comparación entre los órganos que, en ambos los años, declararon desarrollar tales prácticas. En este caso, los datos dejan evidente que, aún entre aquellos ministerios, secretarías y otros órganos poseedores de programas con interfaces socio-estatales ya en el año de 2002, hubo variación, en general positiva, acerca de la cantidad de programas en los cuales estas prácticas eran desarrolladas. La tabla 1 presenta indicaciones en esa línea:

Tabla 1 – Porcentual general y por órgano de programas con interfaces socio-estatales en los años 2002 y 2010

		2002	2010
General		80,7	92,1
Por Órgano			
	Hasta el 25%	11,5	0,0
	Del 25% al 50%	46,2	2,9
	Del 50% al 75%	30,8	21,7
	Más del 75%	11,5	75,4
	Total	100	100

Fuente: Sigplan (2010).

Si consideramos sólo el total de 28 órganos que aparecen tanto en 2002 como en 2010, como estructurando interfaces en sus respectivos programas, observamos variación positiva del número de programas con esos mecanismos, del 81% en 2002 al 92,1% en 2010. Ese dato demuestra que las interfaces no sólo se diversificaron para otros órganos y temáticas, sino que fueron incrementadas incluso en aquellos órganos y temáticas en los cuales ya eran desarrolladas. Si consideramos los datos por órgano, vemos que en 2002, el 11,5% tenían hasta el 25% de programas con interfaces y que en 2010 todos los órganos tenían al menos un 25% de programas con interfaces. En esa misma línea, en 2002, el 11,5% de los órganos tenían más del 75% de sus programas con interfaces socio-estatales, porcentual que sube al 75,4% en 2010.

Lo que estos porcentuales dejan claro es que, además de un aumento general del número de programas con interfaces socio-estatales entre 2002 y 2010, hubo también un aumento del promedio de programas por órgano con desarrollo de esas interfaces. Ese aumento parece ser significativo en la franja proporcional de más del 75%, lo que indica que grande parte de los órganos, el 73,1%, está desarrollando interfaces socio-estatales para la mayoría de sus programas.

3. La incidencia por tipos de interfaces socio-estatales: diversificación y variabilidad

El segundo tópico delineado para análisis longitudinal de las interfaces socio-estatales se refiere a una evaluación de la incidencia de esos mecanismos, involucrando la identificación de las principales características y diferencias y como los diferentes tipos de interfaces socio-estatales se distribuyeron a lo largo de los años en términos de intensidad y volumen. ¿Cuáles son los principales atributos diferenciadores de las interfaces analizadas? ¿Es posible decir que algunos tipos tuvieron mayor incremento que otros?

Si tomamos por base el primer factor, atinente a las diferenciaciones de las interfaces socio-estatales en términos de tipo de inclusión de individuos y grupos, así como en términos de periodicidad de la intersección establecida con la sociedad, no es difícil constatar diversificación al observar los datos del Sigplan. Además de la variación cuantitativa, los análisis indicaron que las propias formas de interacción Estado-sociedad varían significativamente, siendo diversos los tipos de institucionalidades potencialmente presentes. Entre los tipos de interfaces socio-estatales, aquellas que más se destacaron fueron las siguientes:

- Servicio de atención al ciudadano;
- Reunión con grupos de interés;
- Audiencia pública;
- Discusión en consejo sectorial;
- Discusión en conferencias temáticas (disponible únicamente para 2009 y 2010);

- Consulta pública;
- Categoría Otros (en este caso, encontramos, a través de las justificativas de respuestas, formatos como sitios de internet, comités gestores, teléfonos disponibles, así como acciones puntuales con objetivo de divulgación de las acciones del programa).

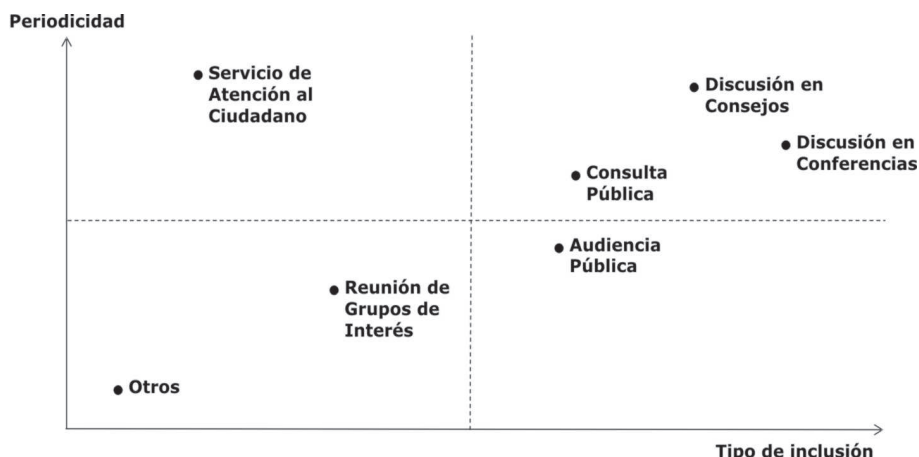
Las interfaces socio-estatales se materializan en los programas del gobierno bajo la égida de un amplio abanico de formatos que no se restringen a los tipos que usualmente llaman más la atención de los investigadores y estudiosos del área, como los consejos sectoriales y las conferencias temáticas. Podemos realizar un análisis comparativo de esos formatos que sea capaz de expresar sus principales diferencias si tomamos en cuenta dos variables particularmente relevantes para este trabajo.

En primer lugar, el tipo de inclusión potencializado por la interfaz. En este caso, se puede observar la existencia de aquellos diseños que posibilitan el contacto entre un único individuo con intereses propios y el Estado, hasta aquellos en los cuales grupos de individuos asumen esa posición en pro de causas eminentemente colectivas. La segunda variable concierne a la periodicidad del contacto establecido. De un lado, existen interfaces que son creadas con objetivos específicos, los cuales, cuando alcanzados, conllevan a que su propia existencia deje de hacer sentido. De otro lado, existen interfaces que tienen periodicidad o carácter permanente, constituyendo fórums de discusión que no son función sólo de las negociaciones y deliberaciones emprendidas, sino también del acuerdo establecido entre los agentes para institucionalizarlas. Podemos correlacionar esos diseños en un esquema cartesiano, cuyo eje vertical exprese la periodicidad de la interfaz y el eje horizontal exprese el tipo de inclusión (gráfico 3).

A través del análisis de los siete tipos de instancias descritas, no es difícil percibir que, de hecho, existe una miríada de diseños y formatos que suscitan contacto entre Estado y sociedad en cuestiones diversificadas. A título de ilustración, es posible decir que, de un lado, por ejemplo, los consejos gestores son canales que están presentes en todos los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), funcionan con regularidad, abarcan diversas temáticas en políticas públicas y, por fin, tienen como público destinatario toda la sociedad, ya que debaten directivas en políticas públicas generales. Las conferencias temáticas tienden a seguir el mismo estándar, aunque cuenten con diferenciaciones importantes, especialmente en los temas espacialidad – ya que no necesariamente ocurren en todos los niveles de gobierno – y regularidad

– ya que, aunque ocurran periódicamente, el intervalo de reuniones es mayor que aquél de los consejos.

Gráfico 3 – Tipos y clasificación de las interfaces socio-estatales, por periodicidad y tipo de inclusión promovida



Fuente: Ipea.

De otro lado, sin embargo, si consideramos el caso de la reunión con grupos de interés, como las mesas de negociación, ya observamos diferencias más abruptas. Están presentes sólo en el nivel de gobierno federal y la regularidad de su funcionamiento puede variar en función de los acuerdos establecidos entre los agentes del Estado y de la sociedad. Además, tienden a abarcar solamente una temática específica como punto de discusión y, por fin, el público destinatario generalmente congrega sólo grupos específicos, como una categoría profesional, un movimiento social determinado, entre otros. Por último, aun en esa interfaz, podemos citar el Plan Plurianual participativo, que funciona sobre una lógica también diferenciada, con periodicidad aún más amplia, generalmente según la exclusiva disposición del propio gobierno. Abarca temáticas diversas, pero enfocadas en la cuestión administrativa y de gestión de los programas del gobierno federal y el público destinatario tiende a restringirse a aquellas entidades interesadas e invitadas a participar en el proceso.

Lo que se constata, por lo tanto, es una variación significativa de las interfaces socio-estatales tanto en términos de periodicidad y concretización de las intersecciones entre Estado y sociedad, como en términos de tipo de inclusión promovida, congregando no sólo el volumen de inclusión, sino también el tipo de público destinatario

involucrado en las negociaciones. Si consideramos, en esa línea, cortes transversales en el plano cartesiano con base en el centro de los ejes, podemos establecer una propuesta de categorización de las interfaces en función de sus respectivos grados de inclusión y periodicidad.

Es posible estructurar dos grupos en esa línea. De un lado, aquél a que vamos a llamar de “colectivizado”, compuesto de interfaces localizadas a la derecha de la línea de corte vertical, siendo, por lo tanto, aquellas con grados de inclusión y periodicidad significativos. En segundo lugar, tendremos el grupo al cual denominamos “no colectivizado”, referente a aquellas interfaces con periodicidad y grado de inclusión relativamente menores. El cuadro 1 correlaciona las interfaces socio-estatales y sus respectivas categorizaciones en el ámbito de estos dos grupos analíticos:

Cuadro 1 – Características y clasificación de las categorías “colectivizado” y “no colectivizado”

Categoría	Características	Interfaces
Colectivizado	Mayor inclusión Mayor periodicidad	Consejos sectoriales Conferencias Audiencia pública Consulta pública
No colectivizado	Menor inclusión Menor periodicidad	Reuniones con grupos de interés Servicio de atención al ciudadano Otros

Fuente: Ipea.

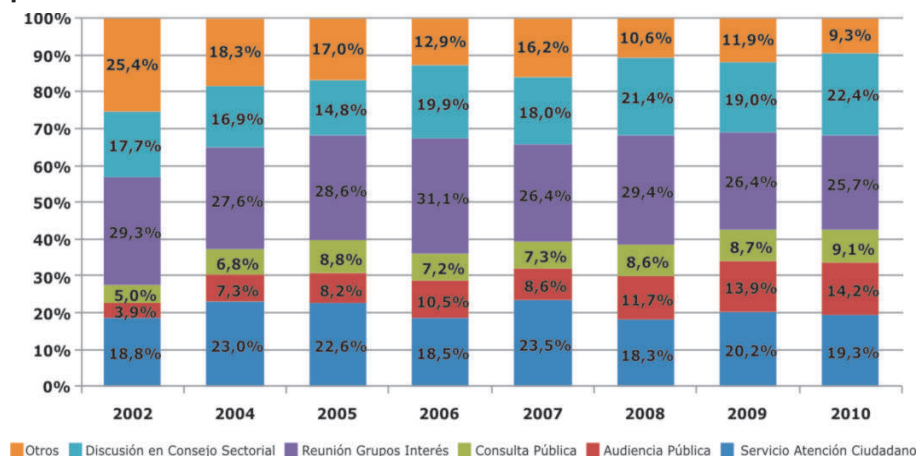
El grupo colectivizado está a la derecha de la línea de corte vertical y cuenta con las interfaces consejos sectoriales, conferencias temáticas, audiencia pública y consulta pública. En este caso, considerando el aspecto de la periodicidad, sólo un elemento del grupo, la interfaz audiencia pública, se encuentra abajo de la línea de corte horizontal, aunque muy cerca de ella. Todos los demás se encuentran arriba de esa línea, lo que sugiere un promedio significativo para este factor.

Ya en el caso del grupo no colectivizado, las interfaces socio-estatales se localizan a la izquierda de la línea de corte vertical. Son ellas la reunión con grupos de interés, el servicio de atención al ciudadano y la categoría otros. Al analizar su ubicación desde la óptica de la línea de corte horizontal, observamos situación contraria a la del grupo

colectivizado. En este caso, sólo una interfaz, el servicio de atención al ciudadano, se encuentra arriba de esa línea de corte. Todas las demás se encuentran no sólo abajo de ella, sino también abajo de las líneas horizontales correspondientes a las coordenadas y de las interfaces del grupo colectivizado. Eso sugiere que, de hecho, tanto en términos de tipo de inclusión, como en términos de periodicidad, el grupo no colectivizado sostiene valores de coordenadas menores que los elementos componentes del grupo colectivizado.

El segundo factor de análisis dentro del tópico de diagnóstico longitudinal de las interfaces socio-estatales concierne a la distribución de cada tipo de mecanismo por año observado. En este caso, lo que se observó fue un cierto movimiento de homogeneización de las interfaces como función de un mayor equilibrio de la cantidad relativa de adopción de cada tipo a lo largo del tiempo. Los datos presentados a seguir muestran evidencias en ese sentido. Dada la variabilidad en los tipos y formatos de interfaces socio-estatales, es posible decir que existe una variabilidad correspondiente de incidencia que depende del tipo de canal y del período considerado. El gráfico 4 ofrece un panorama en ese sentido:

Gráfico 4 – Porcentual de interfaces socio-estatales por tipo y por año, período 2002 a 2010



	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	General****
Chi2(5)	32,5	20,78	18,87	21,73	17,7	18,9	12,4	11,2	13,8
Pr	0,0000***	0,0008***	0,0020***	0,0005***	0,0033***	0,0019***	0,0296**	0,0388**	0,0492**

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Adherencia del valor total observado de chi2(6)

Fuente: Sigplan (2010).

Lo que podemos percibir es una diversificación de las interfaces socio-estatales a lo largo de los años. La prueba chi cuadrado, tanto en relación a la adherencia en cada año de la muestra, como en relación a la homogeneidad en años diferentes, muestra evidencias suficientes para afirmar que las diferencias de porcentuales son estadísticamente significativas. Vale la pena hacer al menos tres consideraciones específicas en cuanto a la distribución observada. En primer lugar, tomando como base la categorización del cuadro 1, se percibe que, de 2002 a 2010, el volumen de interfaces dichas colectivizadas pasó del 26,6% al 41,6%, lo que sugiere que, a lo largo de los últimos años, el gobierno está abriendo más interfaces que permiten mayor contacto con los ciudadanos en el tratamiento de políticas públicas, por ejemplo, que interfaces vinculadas a la negociación con grupos de interés específicos.

La segunda observación que podemos hacer es que, de un lado, queda evidente que la forma más usualmente adoptada se refiere a la reunión con grupos de interés. En el año de 2002, por ejemplo, la forma predominante de interlocución se refería a esa categoría, con el 29,3% de la muestra del año. El segundo medio más utilizado en aquel período, con el 25,4% de los casos, fue la categoría otros. En el año siguiente, 2005, la forma más utilizada también fue la reunión con grupos de interés, con el 27,6% de los casos, pero la segunda forma más frecuente pasó a ser el servicio de atención al ciudadano, con el 23%.

De otro lado, todavía, si pasamos directamente a los demás años, podremos observar un incremento regular de las demás interfaces, sugiriendo un movimiento de mayor homogeneidad en los porcentuales. Al parecer, en 2006 hay un incremento de la variancia de los valores, sugiriendo mayor heterogeneidad, pero, a partir de ahí, se observa cierto ajuste en los porcentuales acerca de una proporción menos variable. En 2007, por ejemplo, el porcentual de la interfaz grupos de interés disminuye a la medida que los valores para otros grupos, como, en especial, servicio de atención al ciudadano y reunión en consejos sectoriales, aumentan. Eso parece ser verdadero para los demás años y tiende a proveer soporte al aumento de casi el 20% en el período de las interfaces de carácter colectivizado.

De hecho, una rápida observación en los valores de chi cuadrado sugiere mejor apreciación de esa hipótesis. De 2002 a 2010⁴, el valor de la prueba disminuye considerablemente, aunque siempre se mantenga

⁴ Ese formato no está expresado en el gráfico porque los datos están disponibles solamente para los años de 2009 y 2010, pero indican que, en estos años, al menos el 25% de los programas, en promedio, declararon adoptar esa forma como canal efectivo de interfaz socio-estatal.

significativo a un nivel de confianza del 95%, dado que el valor más extremo es el de 2010, con valor de la estadística P en 0,0388. En 2002, por ejemplo, la prueba regresó a un valor total de 32,5, el cual varió a lo largo de los años, pasando por 18,87 en 2005, 17,7 en 2007 y, finalmente, 11,2 en 2010. Ese movimiento implica considerar que el grado de variancia de la muestra para cada año tendió a disminuir considerablemente, eso es, valores menores de chi cuadrado implican mayor probabilidad de aceptar la hipótesis de que las variaciones de porcentuales para cada año no son significativas. Ello quiere decir, en última instancia, que hay evidencias suficientes para soportar la afirmativa de que, a lo largo de los años, los porcentuales tienden a una mayor homogeneización, eso es, a una mayor semejanza, sugiriendo que deja de haber concentración en determinados tipos de interfaz y pasa a haber una adopción tendiente al equilibrio entre los diversos tipos de mecanismos.



4. Una perspectiva de inferencia de las interfaces socio-estatales

Las informaciones analizadas hasta ahora proveen pistas importantes a la comprensión del fenómeno de las interfaces y su relevancia para las políticas públicas de manera general. Se observó que existe no sólo un incremento en la adopción de estos mecanismos, sino también una diversificación de los tipos adoptados. En particular, las evidencias sugieren que esa diversificación es tendenciosa para el caso de las interfaces del grupo colectivizado, visto que este presenta crecimiento relativo de más del 20% en el período considerado. Sin embargo, más allá de esa visión general de incidencia longitudinal de las interfaces, vale la pena cuestionar si existe algún estándar en términos de tipos de mecanismo empleado en relación, por ejemplo, a los órganos que los adoptan. Frente a la miríada de interfaces siendo establecidas entre Estado y sociedad a lo largo de los años, ¿existiría concentración de tipos específicos en ciertos tipos de programas o aun en determinados tipos de temáticas?

Como forma de coordinar la cuestión levantada, el segundo conjunto de análisis de las interfaces socio-estatales tiene como base una perspectiva de inferencia. En este caso, se pretende el establecimiento de asociación entre los tipos de interfaces y dos substratos de inferencias específicos vinculados a los programas desarrollados por el gobierno federal. En primer lugar, se toma como base una clasificación según el carácter del programa en el rol de la gestión pública, caracterizándolo

o como teniendo una finalidad propia, referente al desarrollo y concretización de acciones determinadas, o como programa de apoyo, referente a aquellos conjuntos de actividades y servicios destinados a actuar como soporte y subsidio a la gestión de las demás actividades del gobierno. Esa división es importante porque el tipo de programa tiene peso relativamente significativo en el análisis. En general, se espera que programas con finalidad propia tengan mayor necesidad de contacto con ciudadanos y grupos societarios que programas de apoyo, por tener, estos últimos, carácter mucho más administrativo y de suplemento a las actividades desempeñadas por el gobierno. En esa línea, no es difícil suponer que programas con finalidad propia tenderán a concentrar tipos específicos de canales de interfaz en comparación a programas de apoyo.

En segundo lugar, se adopta una clasificación en función de categorías temáticas que se optó por crear aquí en este trabajo, a partir de un análisis cuidadoso de las principales características descriptivas de los programas en el Sigplan, sirviendo como llave analítica para cada uno. Las dimensiones temáticas creadas y sus principales características son descritas en el cuadro 2.

Cuadro 2 – Características de las clases temáticas estructuradas

Nombre	Sigla	Descripción
Protección y promoción social	PS	Políticas sociales típicas (educación, salud y asistencia) y servicios, proyectos y acciones para promoción y garantía de derechos, protección de minorías, etc.
Desarrollo económico	DE	Programas que desarrollan acciones de apoyo, fomento, regulación, financiación, entre otras, dirigidas a la promoción del desarrollo económico, al sector productivo, a la organización del mercado y al estímulo al crecimiento económico.
Infraestructura	Inf	Programas que incluyen acciones dirigidas al desarrollo de infraestructuras en las diversas áreas – logística e infraestructura productiva, estructura y calidad de los servicios públicos, infraestructura urbana y urbanización, transporte, energía, telecomunicaciones, etc.
Medio ambiente y recursos naturales	MA	Programas que involucran iniciativas de prevención y conservación de recursos naturales – investigación, regulación, unidades de preservación, etc.

Fuente: Ipea.

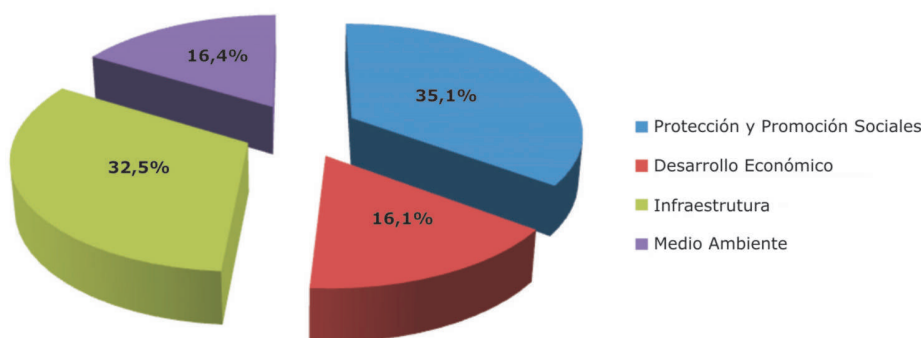
La importancia de la clasificación temática reside en la posibilidad de organizar los datos acerca de dimensiones específicas y que tengan sentido común. El principal cuestionamiento, en este caso, consiste en saber si, por ejemplo, programas vinculados al eje de la Protección Social podrían concentrar y desarrollar determinados tipos de interfaces no necesariamente semejantes a aquellos comúnmente encontrados en el eje de Infraestructura. La corroboración de tal hipótesis puede estimular el desarrollo de trabajos evaluativos más profundizados a lo largo de la agenda de investigación ahora propuesta.



5. Las interfaces socio-estatales por clases temáticas de programas

Tomando en cuenta las clases temáticas, obtenemos una distribución de los programas tal como expresado en el gráfico 5:

Gráfico 5 – Distribución porcentual de las clases temáticas por programas, período 2002-2010



Fuente: Sigplan (2010).

En el caso de la clase temática de Protección y Promoción Sociales, fue posible categorizar el 35,1% de los programas (porcentual que es ligeramente mayor, del 32,5%, para el caso de la clase temática de Infraestructura). Al categorizar las clases de medio ambiente y desarrollo económico, encontramos valores también semejantes entre sí, con el 16,4% y el 16,1%, respectivamente. Con base en esas informaciones, vale la pena verificar la distribución de las interfaces socio-estatales a lo largo de cada clase. ¿Programas vinculados a la clase de Protección Social tienden a adoptar, necesariamente, los mismos tipos de interfaces de aquellos programas vinculados a la clase de Medio Ambiente, por ejemplo? ¿Esa concentración de programas en torno a algunas clases implica concentración, también, de tipos específicos de interfaces socio-estatales?

Como forma de evaluar la cuestión, se hizo el cruzamiento de las clases temáticas y de las interfaces socio-estatales y, posteriormente, se procedió a un análisis de correspondencia, para verificar, gráficamente, si algún estándar podría emerger de las informaciones tratadas. La tabla 2 contiene el cruzamiento de los datos.

Tabla 2 – Porcentual de clases temáticas por interfaz socio-estatal, período 2002-2010

	Servicio de atención al ciudadano	Audiencia Pública	Consulta Pública	Reunión Grupos Interés	Discusión en Consejo Sectorial	Discusión en Conferencias	Otros**
Infraestructura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desarrollo económico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Protección y Promoción Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Medio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Chi2(18) 148,81***

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

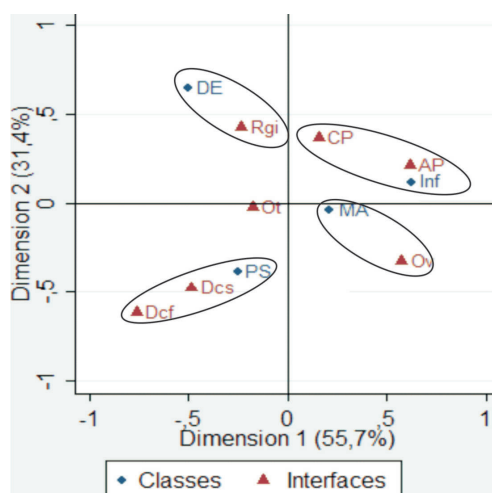
** Categoría otros incluye formatos diversos de interfaces como sitios de internet, comités gestores, teléfonos disponibles (SCA), así como acciones puntuales con objetivo de divulgación de las acciones del programa.

Fuente: Sigplan (2010).

Los datos informados en la tabla parecen sugerir que de hecho existe cierto estándar de concentración de tipos determinados de interfaz socio-estatal a tipos determinados de clase temática - y, por lo tanto, a los programas vinculados a estas clases. Si consideramos, por ejemplo, el caso de la clase de protección y promoción sociales, queda evidente que mayores proporciones son encontradas en torno a las interfaces de discusión en consejo sectorial y discusión en conferencias. A su turno, cuando verificamos esas mismas interfaces para el caso de la clase temática de Infraestructura, por ejemplo, constatamos porcentuales significativamente menores, pero que tienden a concentrarse en interfaces menos frecuentes en el caso de la protección social, como audiencia pública y consulta pública. La clase temática de medio ambiente también parece presentar cierta concentración en torno a determinadas interfaces, siendo, más específicamente, acerca de reunión con grupos de interés y consulta pública. La última clase, de desarrollo económico, parece concentrarse más en torno a las interfaces otros y discusión en conferencias.

A los probables estándares encontrados en la tabla, vale la pena verificar con mayor acuidad las informaciones presentadas. En este caso, realizamos un análisis de correspondencia con miras a verificar gráficamente la distribución de las interfaces socio-estatales y su relación con la distribución de clases temáticas. Abajo sigue el gráfico que estima la asociación de las variables y las correlaciona en un mismo plano cartesiano (gráfico 6).

Gráfico 6 – Plano espacial de asociación entre clases temáticas e interfaces socio-estatales



Fuente: Sigplan (2010).

Al localizar espacialmente las variables de interés, parece ser posible confirmar las expectativas advenidas del análisis de los datos de las tablas anteriores. El análisis de correspondencia localizó, en primer lugar, en el cuadrante superior derecho, las interfaces socio-estatales Consulta Pública y Audiencia Pública. Los valores generados a través de las combinaciones llevaron a una proximidad mayor de la clase temática de Infraestructura a ambas las interfaces.

En seguida, si miramos el cuadrante superior izquierdo, es posible suponer determinada relación de proximidad entre la interfaz socio-estatal reunión con grupos de interés y la clase temática Desarrollo Económico. En tercer lugar, el cuadrante inferior izquierdo parece concentrar las interfaces de carácter más ampliado en términos de público destinatario, siendo estas las discusiones en consejos sectoriales y las discusiones en conferencias temáticas. En este caso, se localiza la clase temática de protección y promoción social. Por último, el cuadrante inferior izquierdo revela proximidad entre la interfaz socio-estatal servicio de atención al ciudadano y la clase temática de medio ambiente, sin embargo sea razonable suponer, también, proximidad de esa clase con el cuadrante superior derecho, relativo a las interfaces de consulta y audiencia públicas.

Si consideramos sólo las clases temáticas de los programas, por lo tanto, el análisis realizado genera evidencias suficientes para afirmar, como significancia estadística, que a determinados tipos de programas tienden corresponder determinados tipos de interfaces socio-estatales. No obstante, es necesario tomar en cuenta que los programas también se diferencian en función de su carácter, eso es, de su característica como medio o fin. En este caso, conforme visto líneas arriba, se asume la hipótesis de que programas de apoyo, por ser característicamente más administrativos y técnicos, necesitan de menor contacto con el público destinatario de lo que los programas con finalidad propia y, por ello, tenderán a tener tipos específicos de interfaces socio-estatales que se ajustan a tal necesidad.

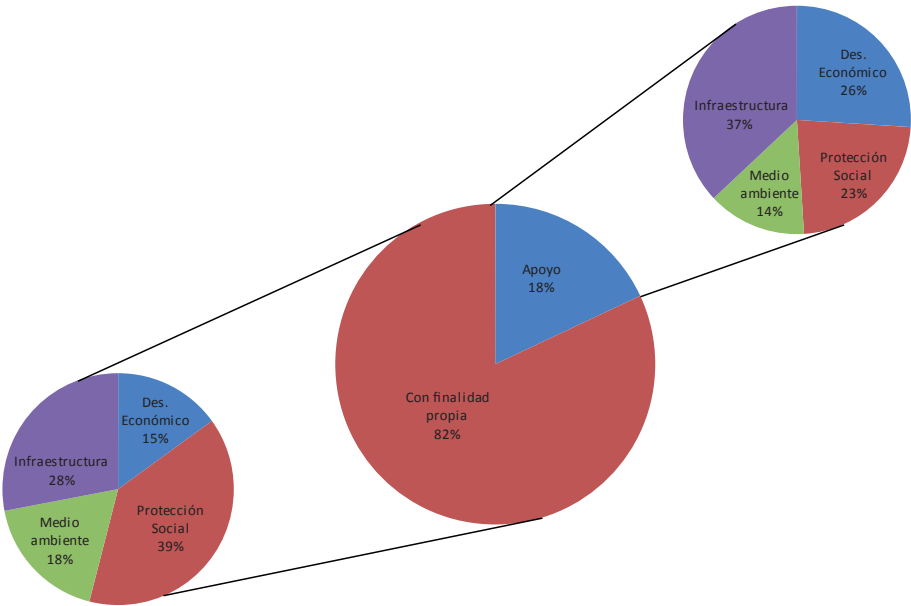
6. Las interfaces socio-estatales por carácter de los programas

Al tomar en cuenta, en esa línea, el carácter de los programas, así como al correlacionarlos a sus respectivas clases temáticas, obtenemos resultados igualmente interesantes del punto de vista analítico, en particular en lo que atañe a la hipótesis levantada. La principal cuestión aquí tratada es que, tomando en cuenta la relativa concentración de interfaces y clases temáticas observadas, ¿ella se mantendría, o al menos mantendría el estándar observado, en caso de que fuera acrecentada una variable más, referente al carácter de los programas? Para evaluar la cuestión, vale la pena empezar con una descripción simple de los datos, conforme se observa en el gráfico 7.

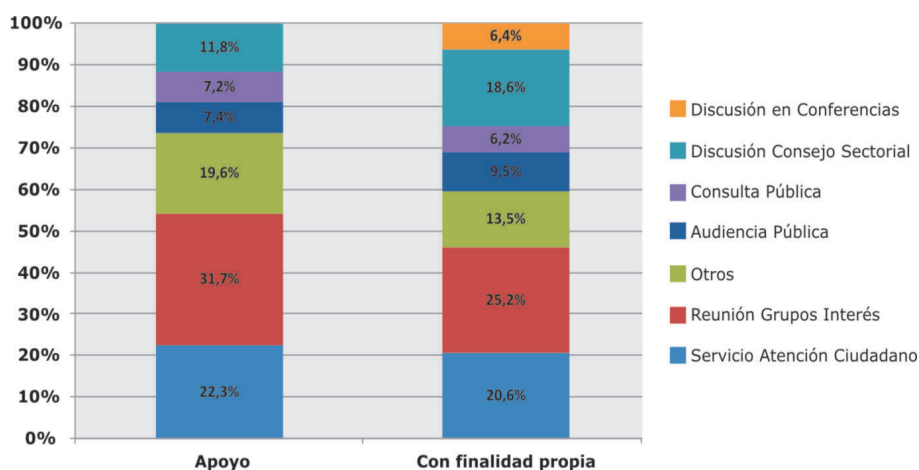
El gráfico revela claramente que más del 80% de los programas desarrollados por el gobierno federal, entre los años 2002 y 2010, tenían carácter de poseer finalidad propia. Entre estos, la mayoría, el 39%, está vinculada a la temática de Protección Social, seguida de la temática de Infraestructura, con el 28%, la temática de Medio ambiente, con el 28% y, por fin, la temática de Desarrollo económico, con el 15%. Si miramos el caso de los programas de apoyo, que constituyen el 18% del total, observamos que la mayoría está vinculada a la temática de Infraestructura, con el 37%, seguida de la temática de Desarrollo económico, con el 26%, la temática de Protección Social, con el 23% y, por fin, la temática de Medio ambiente, con el 14%.

A fin de verificar la distribución y las potenciales estandarizaciones en la distribución de las interfaces socio-estatales, vale la pena abordar estos datos bajo la óptica de los propios canales de interlocución. El gráfico 8 provee datos en este sentido.

Gráfico 7 – Porcentual de programas con interfaces socio-estatales según carácter y temática, período 2002-2010



Fuente: Sigplan (2010).

Gráfico 8 – Porcentual de interfaces socio-estatales por carácter de los programas, período 2002-2010

	Apoyo	Con finalidad propia	Categorías****
Chi2(5)	27,8	22,9	14,23
Pr	3,75E-05***	7,94E-04***	-

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Prueba de homogeneidad de las categorías "Colectivizado" y "No colectivizado", con chi2(1)

Fuente: Sigplan (2010).

Los datos del gráfico parecen mostrar indicios aún más fuertes en favor de la hipótesis que está siendo estructurada a lo largo del texto. En primer lugar, nótese que los resultados de las pruebas del chi cuadrado, tanto en relación a la adherencia de cada categoría (apoyo o con finalidad propia), como en relación a la homogeneidad muestran evidencias de haber significancia estadística en los resultados presentados. La primera observación que podemos hacer, tomando en cuenta tales pruebas, es que el valor de chi cuadrado para los programas con finalidad propia es menor que el valor encontrado en los programas de apoyo. Ello sugiere fuertemente que hay menor variabilidad en el conjunto de programas con finalidad propia, caracterizándolo como más homogéneo en relación al conjunto de programas de apoyo.

La segunda observación que se puede hacer es que, si observamos sólo los programas de apoyo, veremos que hay mayor concentración de interfaces que sugieren contactos puntuales con los individuos

involucrados en los procesos decisorios específicos, así como con grupos determinados. Es sintomático, por ejemplo, que los tipos más frecuentes de interfaz se refieran a los formatos otros, con el 22%, servicio de atención al ciudadano, con el 17,8%, reunión con grupos de interés, con el 17,1% y, por fin, consulta pública, con el 16,8%. Estos canales ofrecen oportunidades tanto puntuales como específicas, de contacto entre Estado y sociedad, generalmente en función de intereses específicos de los agentes, como la reclamación de individuos a través de los servicios de atención al ciudadano, o aun la negociación con grupos de interés determinados acerca de preferencias y cuestiones particulares.

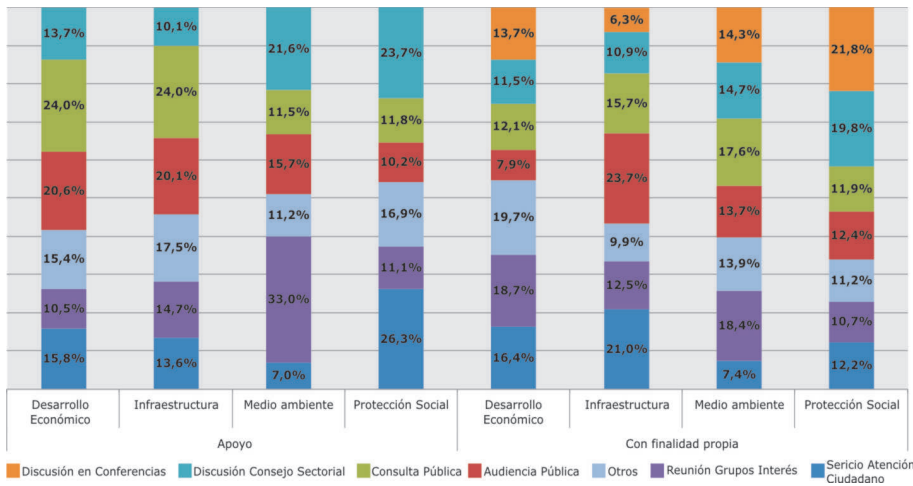
Si observamos, a su turno, el grupo de programas con finalidad propia, de hecho, parece haber una diferencia a destacar. En ese caso, la frecuencia de interfaces que estimulan contacto más constante y ampliado con los ciudadanos es relativamente mayor que aquellos tipos más frecuentemente encontrados en los programas de apoyo. Si tomamos, por ejemplo, el porcentual de las categorías consejos sectoriales y conferencias, ya contabilizamos más del 30% de la submuestra de programas con finalidad propia. Además, se puede notar que el porcentual de aquellas interfaces más frecuentemente encontradas en el grupo de programas de apoyo es siempre relativamente menor en los programas con finalidad propia. Las reuniones con grupos de interés, por ejemplo, conciernen al 17,1% de los programas de apoyo, pero constituyen sólo el 13,9% en el caso de los programas con finalidad propia. El mismo movimiento de caída puede observarse en los casos de los servicios de atención al ciudadano y de la categoría otros.

Estas observaciones pueden ser más bien refinadas si consideramos las categorías analíticas de interfaces colectivizadas y no colectivizadas, tal como dispuesto en el cuadro 1. En este caso, podemos percibir que el porcentual de interfaces colectivizadas en el grupo de programas de apoyo, del 26,4%, es menor que aquél del grupo de programas con finalidad propia, del 41,2%. La prueba chi cuadrado, vista en la última columna de la tabla correlacionada del gráfico, mostró evidencias suficientes para afirmar de que esa diferencia tiene significancia estadística.

7. La incidencia de interfaces socio-estatales por tipo, clase temática y carácter de los programas

Ya es posible, por lo tanto, notar ciertas diferencias en términos de tipos de interfaz como función del carácter de los programas desarrollados por el gobierno. Grosso modo, al parecer, programas de apoyo tienden a concentrar interfaces de características más puntuales y restrictas a grupos determinados, dichos no colectivizados, al paso que programas con finalidad propia parecen concentrar más interfaces que suscitan contactos más prolongados y de carácter más colectivizado. Ello sugiere fuertemente una mayor profundización en el cruzamiento de los datos, especialmente tomando en cuenta la distribución en torno a las temáticas elegidas por los programas como base de su desarrollo. Este estándar sugerido para el caso de los tipos de programas conlleva a creer en la posibilidad de existencia de cierto estándar también para el caso del eje temático general al cual se vinculan. El gráfico 9 ofrece un panorama de esa cuestión, realizando un cruzamiento de las tres variables tomadas como base de análisis: el carácter del programa, la temática y las interfaces socio-estatales:

Gráfico 9 – Porcentual de interfaces segundo carácter y temática de los programas, período 2002-2010



	Apoyo		Finalístico		Categorías****		Dimensiones*****
	Colectivo	Ncolectivo	Colectivo	Ncolectivo	Colectivo	Ncolectivo	
Chi2(3)	12,4	6,5	27	12,3	20,2	9,9	7,98
Pr	0,006***	0,090	0,000***	0,006***	0,000***	0,019**	-

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Adherencia del valor total de las categorías "Colectivizado" y "No colectivizado"

***** Prueba de homogeneidad de las dimensiones temáticas para las categorías "Colectivizado" y "No colectivizado", con chi2(1)

Fuente: Sigplan (2010).

Las informaciones del gráfico son significativas del punto de vista de la comprensión de la distribución de los tipos de interfaz por las temáticas y el carácter de los programas, teniendo como base una perspectiva comparativa. Los valores fueron ajustados conforme a una misma escala de mensuración, especialmente en lo que concierne a la ponderación relativa de los totales. Además, se realizó prueba de homogeneidad para las categorías “colectivizado” y “no colectivizado” con base en el carácter de los programas y para cada clase temática, así como se tomó en cuenta la muestra general, sin separación por el carácter de los programas. Por fin, se hizo una prueba chi cuadrado general con base en toda la muestra, sin considerar clases o carácter de los programas. Excepto por la categoría no colectivizada calculada

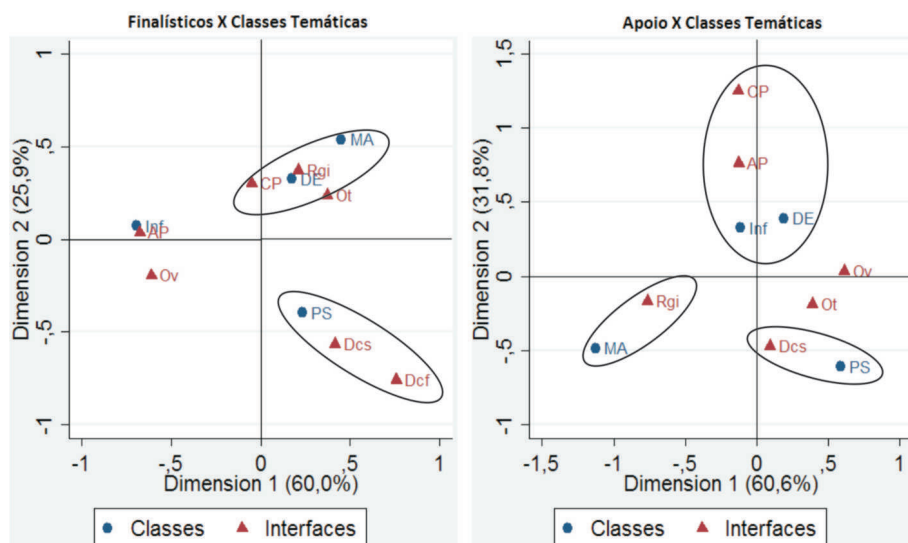
para los programas de apoyo, todas las pruebas fueron significativas a un nivel de confianza del 95%, mostrando evidencias suficientes para afirmar que las diferencias encontradas entre los porcentuales de cada interfaz socio-estatal son estadísticamente significativas.

Si miramos únicamente los programas de apoyo, parece haber una distribución de los canales de interfaz cuyos diseños remeten a una perspectiva de contacto más particularizado y puntual, siguiendo el esquema de mensuración ilustrado en el gráfico 3. En ese caso, se destacan los programas vinculados a las temáticas desarrollo económico e infraestructura, los cuales cuentan, en sus respectivas composiciones, con mayor porcentual relativo de programas cuyas interfaces son delineadas exactamente por estas características. Por otro lado, considerando sólo los programas con finalidad propia, parece haber mayor concentración de interfaces caracterizadas por mayor grado de periodicidad, así como tratamiento de intereses colectivizados. En ese caso, no es difícil notar que se destaca, en particular, la temática de protección social, la cual concentra el mayor volumen porcentual de programas en ese sentido.

Lo que esas informaciones sugieren fuertemente es que, además de una concentración de determinados tipos de interfaz según clase temática tratada, parece haber, también, concentración en términos de carácter de los programas, con finalidad propia o de apoyo. Programas de apoyo, afines a temáticas como infraestructura y desarrollo económico, parecen concentrar más interfaces no colectivizadas, que estimulan contacto del Estado con individuos o pequeños grupos de individuos dotados de intereses muy bien ubicados, con negociaciones estructuradas y dirigidas especialmente a su tratamiento. Ya en el caso de programas vinculados a las temáticas de medio ambiente, pero, principalmente, de protección social, parece haber mayor concentración relativa de interfaces que tienden a estimular exactamente el contrario, eso es, la presencia, en el Estado, de estructuras para tratamiento de asuntos que involucran la colectividad, a través de la negociación con grupos e individuos diversos de la sociedad civil.

Como forma de localizar gráficamente esa hipótesis y facilitar su evaluación, se procedió un análisis de correspondencia entre clases temáticas e interfaces socio-estatales, tomando como base el carácter de los programas. Abajo se presentan dos gráficos: el primero es relativo a los programas con finalidad propia y el segundo es relativo a los programas de apoyo (gráfico 10).

Gráfico 10 – Plano espacial de asociación entre Clases Temáticas e Interfaces socio-estatales, por carácter de los programas



Fuente: Sigplan (2010).

Al analizar los gráficos, percibimos haber no sólo diferencias, sino también, en particular, algunas semejanzas que parecen corroborar las suposiciones realizadas arriba con base en el análisis de los gráficos anteriores. En primer lugar, a lo que parece, al acrecentar la variable de carácter de los programas, hubo una variación mayor de las interfaces localizadas como no colectivizadas que aquellas localizadas como colectivizadas. Si consideramos la interfaz de protección social, por ejemplo, vemos que ella se localiza en los cuadrantes inferiores, estrictamente asociada a mecanismos como discusiones en consejo sectorial y discusiones en conferencias. A su turno, cuando analizamos las demás interfaces, a lo que parece, ellas se distribuyeron en cuadrantes relativamente opuestos en el plano. Si consideramos las temáticas de desarrollo económico e infraestructura, por ejemplo, notamos que ellas consistentemente se ubican en los cuadrantes superiores, asociadas a mecanismos como consulta pública, audiencia pública y reunión con grupos de interés.

No es difícil percibir que tiende a surgir cierto estándar en relación a tipos de interfaz, clase temática y carácter de los programas. Aunque sean de gran relevancia, no es posible decir que esta última

variable, en particular, tenga causado significativas transformaciones en las distribuciones si comparamos el gráfico 10 con el gráfico 6, que no trata de esa variable. Lo que parece emerger, sin embargo, es una concentración de interfaces clasificadas como “colectivizadas” en torno a clases temáticas como protección social, infraestructura y desarrollo económico, dejando de corroborar la hipótesis inicial de que estas dos últimas clases estarían mucho más vinculadas a interfaces dichas “no colectivizadas”.

No obstante, esa discrepancia puede ser explicada por el hecho de que las interfaces consulta pública y audiencia pública, componentes de la categoría colectivizada, son tipos muy utilizados por estas clases temáticas. La temática de medio ambiente parece estar consistentemente vinculada a la interfaz reunión con grupos de interés y ello puede ser explicado como función de las problemáticas que son tratadas en el área, como conflictos de tierra, manejo de pesca, manejo de ríos, construcción de barrajes, entre otros, las cuales demandan contacto directo y objetivo del gobierno con los individuos directamente afectados, como forma de resolver y/o amenizar los conflictos de ahí provenientes.

Los datos presentados hasta este momento muestran evidencias suficientes para breve síntesis acerca de la relación entre interfaces socio-estatales y los programas del gobierno federal, tomando como base aquellos desarrollados entre 2002 y 2010. En primer lugar, podemos decir que el número de mecanismos no sólo está aumentando, sino también se diversifica a lo largo del tiempo. Segundo, al parecer, determinadas temáticas de programas tienen asociación mayor con determinados tipos de interfaces, como acabamos de ver. Por fin, en tercer lugar, fue posible notar que esa propia variable “temática de los programas” tiene un peso relativamente mayor que la variable “carácter de los programas” en el establecimiento del grado de asociación observado entre mecanismos y temáticas. Programas con finalidad propia y de apoyo tienen asociaciones diferenciadas a los tipos determinados de interfaces socio-estatales, pero, a lo que parece, esa asociación no transmuta significativamente si comparamos ambos los grupos, como visto en el gráfico 10.

8. Consideraciones finales

En las últimas décadas, el ambiente político-democrático del país fue marcado por amplia diseminación de formas de interacción y colaboración de ciudadanos, grupos de la sociedad y actores privados en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. El presente estudio se dedicó a realizar un mapeo analítico de la evolución, distribución e incidencia de interfaces socio-estatales en los programas federales. Los análisis realizados permiten conclusiones en tres direcciones:

- 1) en primer lugar, se percibió un crecimiento relevante del número de interfaces socio-estatales en los programas y órganos del gobierno federal. Aunque que hubiera, ya en 2002, un porcentual relevante de programas en esa línea, se nota *incremento consistente* a lo largo de la década en la adopción de formas de interlocución, llegando casi al 90% de los programas con al menos una forma de interfaz socio-estatal. Ese aumento a lo largo del tiempo fue observado tanto en lo que atañe a la adopción de interfaces por órganos que anteriormente no la practicaban, como también al incremento en los programas de órganos que desde el inicio de la década ya incentivaban formas de interacción con la sociedad.
- 2) en segundo lugar, se hizo bastante visible la consolidación de una *diversificación* y variabilidad de los formatos de interfaz socio-estatal (formas más colectivizadas o individualizadoras)

que se consolidaron en la última década, involucrando los servicios de atención al ciudadano, las reuniones con grupos de interés (como las mesas de diálogo y otras experiencias más puntuales), audiencias públicas, consultas públicas, consejos, conferencias, y otros (involucrando comités diversos, sitios de internet, acciones de transparencia y atención al ciudadano, entre otros).

- 3) en tercer lugar, se observó cierto estándar de *asociación entre tipos de interfaz socio-estatal y áreas temáticas de políticas públicas* y el carácter (con finalidad propia y de apoyo) de los programas. Mientras interfaces como consejos y conferencias presentaron mayor vínculo relativo a los programas del área de protección y promoción social, audiencias y consultas públicas y reuniones con grupos de interés se presentaron más asociadas a las temáticas de desarrollo económico e infraestructura. En lo que concierne al carácter de los programas, al paso que la formas más individualizadas de interfaz se presentaron más vinculadas a los programas del área medio, en los programas con finalidad propia se observó mayor diversificación de las formas de interfaz empleadas.

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)